

연구보고서 2007-08

근로빈곤층 국제비교 연구:  
실태와 정책을 중심으로

노대명 황덕순  
원 일 이은혜

한국보건사회연구원

## 머 리 말

우리사회에서 근로빈곤층 문제는 비교적 최근에 주목을 받기 시작하였다. 하지만 그것은 국제적으로도 그리 늦은 것은 아니다. 미국을 제외한 대부분의 국가가 최근에 들어 근로빈곤층 연구에 많은 자원을 투입하고 있다는 점이 이를 말해준다. 이러한 뒤늦은 관심은 근로빈곤층 문제가 담고 있는 중요한 정책적 함의와 무관하지 않다. 그것은 근로빈곤층의 발생 원인과 양태가 노동시장체제나 복지국가체제와 밀접한 관련이 있음을 의미한다. 한편으로는 저임금노동이나 불안전노동이 증가하는 최근의 추세에 대처해야 할 필요성, 다른 한편으로는 복지국가 개편과정에서 근로빈곤층을 지원할 수 있는 효과적인 제도를 설계해야 할 필요성과 맞물려 있는 것이다.

그리고 이러한 새로운 제도의 설계는 고용정책과 복지정책의 유기적 관계를 강화하는 것에서 출발해야 한다. 유럽 국가들의 경우, 노동시장에서 일차적 소득불평등이 발생하면, 조세정책, 복지정책 등을 통해 이를 완화시킴으로써 소득분배구조가 악화되는 것을 예방한다. 이에 비해 우리사회는 조세제도와 사회보장제도가 그러한 역할을 충분히 수행하지 못하고 있는 것이다. 여기서 유기적 관계란 복지제도가 근로빈곤층이 복지에 의존하는 현상을 최소화하며, 고용제도가 근로빈곤층의 상향 노동이동을 촉진하는 방향으로 설계되어야 한다는 것을 의미한다.

근로빈곤층 문제는 기본적으로 빈곤문제의 충격을 증폭시키는 역할을 한다는 점에서 정책적으로 주목해야 할 사안이다. 중장기적인 관점에서 보면, 노동하는 사람의 빈곤문제는 해당 개인의 문제로 그치지 않고, 아동의 빈곤대물림과 사회적 갈등의 확대, 노인 등 부양인구의 방기 등 다양

한 문제를 야기하게 된다. 따라서 근로빈곤층은 근로할 수 있기 때문에 잠시 미루어두어도 좋은 집단이 아니라, 적극적으로 지원해야 하는 집단인 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 최근 세계 각국의 연구자들이 근로빈곤층 문제에 주목하고 다양한 정책을 제시하는 것은 결코 우연이 아니다. 따라서 본 연구는 근로빈곤층 국제비교 연구를 위한 기초보고서로서 유럽의 근로빈곤층 규모와 실태, 그리고 이들을 지원하는 데 따른 정책적 쟁점에 초점을 맞추고 있다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 노동연구원의 황덕순 박사, 원일 연구원과 이은혜 연구원의 참여로 이루어졌다. 연구보고서에 대한 조언을 주신 이태진 연구위원과 김태완 부연구위원에게 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 근로빈곤층에 대한 연구와 정책설계에 기여할 수 있는 정책 자료로 널리 활용되기를 기대하며, 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

# 목 차

요 약 .....	1
제1장 서론 .....	8
제1절 연구목적 .....	8
제2절 연구방법 .....	10
제3절 연구의 구성과 한계 .....	12
제2장 개념에 대한 검토 .....	15
제1절 문제제기 .....	15
제2절 개념의 다의성 .....	16
제3절 저임금근로자와 불완전근로자 .....	23
제4절 대안적 개념의 모색 .....	27
제5절 소결 .....	35
제3장 유럽의 근로빈곤층 .....	38
제1절 문제제기 .....	38
제2절 이론적 검토 .....	39
제3절 빈곤층 및 근로빈곤층의 규모 .....	49
제4절 근로빈곤층의 특성과 발생 메커니즘 .....	58
제5절 소결 .....	77

제4장 한국의 근로빈곤층 .....	80
제1절 문제제기 .....	80
제2절 빈곤층 및 근로빈곤층의 규모 .....	81
제3절 근로빈곤층의 정태적 특성 .....	91
제4절 근로빈곤층의 동태적 특성 .....	106
제5절 국제비교의 관점에서 본 한국의 근로빈곤층 .....	116
제6절 소결 .....	122
제5장 복지체제와 근로빈곤층 .....	124
제1절. 문제제기 .....	124
제2절 이론적 검토 .....	126
제3절 노동시장체제와 근로빈곤층 .....	130
제4절 분배체제와 근로빈곤층 .....	140
제5절 소결 .....	144
제6장 결 론 .....	146
제1절 연구결과의 함의 .....	146
제2절 향후의 연구과제 .....	148
참고문헌 .....	151

## 표 목 차

<표 2- 1> 근로빈곤층의 구성 .....	19
<표 2- 2> 각국 문건에 나타난 근로빈곤층 개념 .....	21
<표 3- 1> 유럽 15개국의 소득 5분위 배율 .....	51
<표 3- 2> 유럽 15개국의 상대빈곤율 추이 .....	52
<표 3- 3> 1980년대 이후 각국의 상대빈곤율 추이 .....	53
<표 3- 4> 각국의 65세 이상 노인 빈곤율(2000년) .....	54
<표 3- 5> 각국의 주된 경제활동상태에 따른 빈곤율(2001년) .....	56
<표 3- 6> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교(2001년) .....	57
<표 3- 7> 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성 .....	61
<표 3- 7> 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성(계속) .....	62
<표 3- 8> 유럽 각국의 저임금근로자 비중(2000년) .....	65
<표 3- 9> 프랑스의 저임금근로자 추이 .....	67
<표 3-10> 데이터 유형별 저임금근로자 비중 .....	68
<표 3-11> 근로빈곤층과 저임금근로자(1995) .....	70
<표 3-12> 근로빈곤층의 빈곤원인(1996년) .....	72
<표 3-13> 부부가구의 취업자 수에 따른 분포(1999년) .....	73
<표 3-14> 저임금근로자의 성별 비중 및 위험율 .....	74
<표 3-15> 각국의 가구 내 취업자 수에 따른 빈곤율(1998) .....	75
<표 3-16> 복지체제유형별 빈곤층의 동태적 특성에 따른 분포 .....	77
<표 4- 1> 소득유형 및 빈곤선 수준별 빈곤율 .....	86
<표 4- 2> 소득계층별 종사상지위 .....	86
<표 4- 3> 전체 인구 대비 근로빈곤층 규모(%) .....	88

<표 4-4> 전체 인구 대비 ‘광의의’ 근로빈곤층 규모(%)	89
<표 4-5> 전체 인구 대비 근로빈곤층 규모(만명)	89
<표 4-6> 전체 빈곤인구 대비 근로빈곤층 규모(%)	90
<표 4-7> 전체 빈곤인구 대비 ‘광의의’ 근로빈곤층 규모(%)	90
<표 4-8> 근로빈곤층 중 임금근로자의 개인특성	92
<표 4-9> 근로빈곤층 중 자영업자의 개인특성	93
<표 4-10> 근로빈곤층 중 실직자의 개인특성	94
<표 4-11> 근로빈곤층 중 비경제활동인구의 개인특성	95
<표 4-12> 소득계층별 성별 집단의 종사상지위 분포	96
<표 4-13> 근로능력 통제에 따른 소득계층별 교육수준 비교	98
<표 4-14> 빈곤지위 및 종사지위별 저임금근로자 비중	99
<표 4-15> 빈곤지위 및 종사지위별 저임금근로자 비중	100
<표 4-16> 근로빈곤가구의 가구원 수	102
<표 4-17> 근로빈곤가구의 취업자수	103
<표 4-18> 가구내 취업자 수에 따른 빈곤위험율	104
<표 4-19> 근로빈곤가구의 주거점유형태	104
<표 4-20> 소득계층별 점유형태별·평균 순재산	105
<표 4-21> 4년간 노동이동 경험유무에 따른 소득지위 변화	107
<표 4-22> 소득계층별·종사지위별 고용유지기간	109
<표 4-23> 노동이동이 가구소득에 미치는 영향에 대한 분석결과	112
<표 4-24> 전체가구의 소득동태성과 빈곤가구의 유형	113
<표 4-25> 빈곤여부에 따른 취업집단의 취업동태성	114
<표 4-26> 빈곤층의 동태적 유형에 따른 취업동태성	115
<표 4-27> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교 1	117
<표 4-28> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교 2	118
<표 4-29> 근로빈곤층의 빈곤원인 비교	122

<표 5- 1> 고용상태에 따른 근로빈곤율(1999) .....	131
<표 5- 2> 성·연령별 고용률(2006) .....	133
<표 5- 3> 성·연령별 실업률 및 1년 이상 장기실업률(2006) .....	134
<표 5- 4> 노조조직률, 협약적용률, 단체교섭 집중도·조정도(2000) .....	136
<표 5- 5> 자료별 저임금노동의 비중 .....	137
<표 5- 6> 저임금 풀타임노동자의 비중과 이동방향(1986→1991) .....	138
<표 5- 7> 빈곤으로의 진입·탈출과 복지급여의 역할 .....	143
<표 6- 1> 근로빈곤층 발생의 주요 원인 .....	150



## 그림 목 차

[그림 2- 1] 근로빈곤층의 집단구성 .....	30
[그림 2- 2] 근로빈곤층의 범위와 유형화 .....	35
[그림 4- 1] 1982년 이후 도시근로자 가구의 소득유형별 지니계수 추이	82
[그림 4- 2] 1982년 이후 상대빈곤율 추이 (2인 이상 도시근로자 가구) ·	83
[그림 4- 3] 취약계층의 상대빈곤율 추이 .....	84
[그림 4- 4] 소득계층별 종사상지위별 집단의 연령분포 .....	97
[그림 4- 5] 2003년~2006년 노동이동 경험유무에 따른 소득지위 변화 ·	108
[그림 4- 6] 소득계층별, 업종별 고용유지기간 .....	110
[그림 4- 7] 소득계층별, 사업체 규모별 고용유지기간 .....	110

## <요 약>

### 제1장 서 론

- 우리사회는 소득불평등의 심화, 빈곤율 증가 등의 문제에 직면하고 있음.
  - 빈곤율이 증가하는 일차적인 이유는 산업구조 및 노동시장의 구조변화에서 찾을 수 있을 것임. 산업부문에서는 매우 빠른 속도로 일자리의 창출과 소멸이 진행, 노동시장에서는 점차 비정규직 채용을 확대하고 있기 때문.
  - 이차적인 이유는 노동소득의 분배과정에서 나타난 문제점을 증폭시키는 요인을 들 수 있을 것임. 근로능력자 또는 취업자의 빈곤율 증가는 사회적으로 빈곤문제의 충격을 증폭시킨다는 주장을 제시하고자 함.
- 본 연구는 근로빈곤층에 대한 국제비교에 주목하고자 함. 우리사회의 근로빈곤층규모가 외국에 비해 높은 수준인지, 그 특성에 있어 차이를 보이는지에 대해 구체적으로 확인할 필요가 있음. 이를 통해 우리사회가 최근 도입한 정책에 대한 평가와 향후 발전방향을 제시하는 데 초점을 맞추고자 함.
- 본 연구는 다음과 같은 세 가지 사안을 중심으로 기술되었음.
  - 첫째, 근로빈곤층 개념에 대한 문헌분석을 시도하였음. 근로빈곤층에 대한 다양한 개념을 관통하는 몇 가지 원칙에 따라 주요 개념을 정리하고, 우리사회가 어떠한 개념에 천착해야 하는지를 살펴보고자 하였음.
  - 둘째, 근로빈곤층의 규모 및 실태에 대한 문헌검토를 시도하였음. 이미 많은 연구결과가 발표된 미국의 연구동향과 최근 활발하게 연구가 진행되고 있는 유럽각국의 연구동향을 중심으로 검토하였음.
  - 셋째, 근로빈곤층 문제와 각국 복지체제와의 관련성을 설명하기 위해 복지체제에 대한 연구문헌을 검토하였음. 생산체제와 복지체제의 조합이라는 관점에서 거시적 관점을 제시하는데 초점을 맞추었음.

## 제2장 개념에 대한 검토

### □ 근로빈곤층 개념은

- 좁은 의미로는 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 가구의 구성원 중 취업자 및 구직자”, 또는 “취업자와 구직자 중 빈곤층”을 지칭
- 넓은 의미로는 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 가구 중 취업자 및 구직자가 한 명 이상 있는 가구의 모든 구성원”을 지칭함.

### □ 근로빈곤층 개념을 정의하기 위해서는 근로와 빈곤이 무엇을 지칭하는지 조작성 정의가 매우 중요함.

- 소득빈곤을 판별하기 위해서는 절대빈곤선이나 상대빈곤선 중 하나를 선택할 수 있으며, 본 연구는 가처분소득을 기준으로 균등화된 소득의 중위값의 60%를 상대빈곤선을 적용하였음.
- 근로 또는 노동개념과 관련해서는 다음 두 가지 방식을 취하였음: 첫째, 노동하는 사람의 범주에 취업자(임금근로자 또는 비임금근로자)외에도 구직자를 포함시키고 있음. 둘째, 특정기간 중 취업 및 구직기간의 합을 기준으로 노동 여부를 판정하는 방식을 적용하였음.

### □ 근로빈곤층과 관련해 자주 혼동을 야기하는 개념으로 불완전근로자와 저임금근로자를 들 수 있음. 근로빈곤층은 가구단위의 빈곤개념에 초점을 두고 있음에 반해, 나머지 개념들은 개인단위의 고용형태에 초점을 두고 있음(구체적인 내용은 본문 참조).

### □ 빈곤층 중 ‘근로가 가능한’ 집단을 파악하는 것은 기존 개념의 사각지대를 해소하는 중요한 기능을 함. 이는 현재 취업자 중 근로가능자 외에도 비경제활동인구 중 근로가능자를 포착할 수 있게 하기 때문임. 이를 위해서는 빈곤층 개인의 근로가능성(Workability)을 파악할 수 있는 기준이 필요함. 구체적으로 언급하면,

- 첫째, 근로능력 유무를 판정해야 함. 또한 연령문제도 검토할 필요가 있음.
- 둘째, 취업의사를 갖고 있는지 파악해야 함. 특히 여성의 경제활동참여율이 상대적으로 낮은 우리사회에서 이 집단은 매우 중요한 의미를 가짐.
- 셋째, 실제 취업이 가능한가 하는 점도 중요한 고려사항임.

### 제3장 유럽의 근로빈곤층

- 여기서는 비교대상을 서유럽국가로 제한하고자 함. 이는 서유럽국가들이 다른 국가들에 비해 근로빈곤층 개념을 조작적으로 정의하고 비교하기 용이하기 때문임. 더욱이 최근 유럽연합 차원에서 근로빈곤층에 대한 국제비교 연구가 활성화됨에 따라 비교연구가 보다 용이해졌다는 점을 감안하였음.
- 유럽에서 근로빈곤층의 발생과 관련해서는 노동과 가구요인을 중심으로 고려할 필요가 있음.
  - 개별 국가의 빈곤율 및 근로빈곤율은 산업구조와 노동시장구조, 가구구조와 가구특성, 개인의 인구학적 구성과 교육수준 등의 요인이 어떻게 조합되어 있으며, 기존의 고용정책과 복지정책이 어떻게 구성되어 있는가에 따라 상이하게 나타나게 됨.
- 유럽에서 근로빈곤층에 대한 개념정의는 2004년을 기점으로 뚜렷한 차이를 보이는 것을 알 수 있는데, 이는 유럽연합차원에서 근로빈곤층 개념에 대한 합의를 도출함에 따라, 많은 연구결과가 2004년 이후 동일한 조작적 정의를 채택하는 경향이 있음을 의미함.
- 유럽 각국의 빈곤율과 관련해서는 최근 유럽통계청(Eurostat)에서 연간 수치를 공개하고 있다는 점에서 국제비교가 한층 용이해진 상황임. 이 절에서는 유럽통계청에서 발표한 자료를 토대로 소득불평등 및 빈곤율의 수치를 파악하고, 이를 설명하는 방식을 취할 것임.

- 근로빈곤층이 발생하는 거시적 원인은 산업구조의 변화에 따른 노동이동의 증가, 사회보장제도의 축소 지향적 개혁, 가족구조의 급격한 변화 등에서 찾을 수 있으며, 미시적 원인은 근로빈곤층 개인의 인적자본이 있음.
- 유럽 각국에서 근로빈곤층의 발생에 영향을 미치는 핵심적인 요인은 연령, 교육수준, 가구 내 아동유무, 일자리의 불안정성이라고 말할 수 있음.
- 저임금근로자의 증가가 근로빈곤층 문제를 확산시키는 방향으로 작용하고 있는 것은 사실이나, 결과적으로 저임금근로자가 빈곤층으로 전락하지 않도록 억제하는 장치 또한 중요한 의미를 갖는다는 점을 알 수 있음. 가구특성이 중요한 요인 중 하나임에 주목해야 할 것임(구체적인 내용은 본문 참조).
- 근로빈곤층이란 가구의 일차적 소득원이든 부차적 소득원이든 가구의 생계를 담당하고 있으며, 다른 가구원을 부양하고 있다는 점에서 빈곤화에 따른 충격이 매우 큰 집단임. 즉, 근로빈곤층의 증가는 빈곤율과 빈곤의 사회적 충격을 증폭시키는 측면이 있는 것임.
- 소득의 동태성은 일정기간 중 빈곤지위의 변화를 토대로 빈곤층을 유형화하는 방식에 기초하고 있으며, 이 중 반복빈곤층과 일시빈곤층은 대부분 근로빈곤층으로 구성되어 있음.

## 제4장 한국의 근로빈곤층

- 근로빈곤층을 주목하는 이유는 근로능력이 있거나 취업하고 있는 많은 사람들이 빈곤층으로 전락함에 따라 사회통합성이 위협받는 상황이 야기되고 있기 때문임. 특히 근로빈곤층의 증가는 전체 빈곤율의 증가와 그에 따른 부양가족의 문제를 야기한다는 점에서 빈곤문제의 충격을 증폭시키는 결과를 초래함.
- 우리사회 근로빈곤층 문제를 규정하고 있는 두 가지 정책적 환경을 보면 다

음과 같음: 첫째, 소득분배구조 및 빈곤문제가 심화되고 있다는 점, 둘째, 노동시장의 구조변화가 진행되며 불안전고용자의 규모가 늘고 있다는 점.

- 한국 근로빈곤층의 규모를 다음의 세 가지 개념을 토대로 추정하면,
  - <개념 A>는 유럽연합이 제시하고 있는 근로빈곤층 개념을 지칭하며, 미국 노동통계청(BLS)의 근로빈곤층 개념과도 유사한 것으로 이해할 수 있음. 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 하는 경우, 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 6.32%로 추정됨. 이는 경제활동인구를 모집단으로 하는 경우이며, 근로능력자로 통제하는 경우에는 6.22%로 추정됨.
  - <개념 B>는 빈곤가구 구성원을 현재 취업상태, 특히 종사상지위에 따라 구분한 것이며, 경제활동인구를 모집단으로 하고 있음. 이 개념에 따라 근로빈곤층 규모를 추정하면, 2005년 현재 전체인구의 8.34%로 추정됨. 이는 단기간 취업자와 실업자가 포함되어 그 비율이 증가하는 것임.
  - <개념 C>는 빈곤가구 구성원 중 근로능력자의 규모를 파악하는 것임. 이 개념은 근로연계복지정책의 대상집단을 파악하는데 효과적인 개념이며, 그 규모는 전체 인구 대비 11.70%로 추정됨. 하지만 이 규모는 국제비교를 위해 중위소득의 60%를 빈곤선으로 적용하였다는 점에서, 현 근로연계복지정책의 지원대상보다 많은 집단이 추정되었음.
- 한국 근로빈곤층의 빈곤결정요인과 관련해서 가구요인과 저소득요인(저임금 및 낮은 사업소득에 의한 빈곤진입)을 구분해서 보면, 임금근로자의 경우에는 가구요인이 61.8%로 추정되며, 자영업자의 경우에는 64.3%로 추정됨. 이는 유럽 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준임.
- 한국의 근로빈곤층은 고용체제와 복지체제의 관점에서 유럽국가 중 잔여주의 복지체제에 해당되는 남부유럽 국가와 유사한 특성을 갖는 것으로 해석할 수 있음.

## 제5장 복지체제와 근로빈곤층

- 근로빈곤 문제는 주로 저임금노동에 초점을 맞추어 미국을 중심으로 논의되어 왔음. 2000년을 전후해서 유럽에서도 근로빈곤층 문제가 관심의 대상으로 부각되어 왔음.
- 이 장은 근로빈곤층 문제가 복지체제와 갖는 관계를 중심으로 살펴보았음.
  - Esping-Anderson은 사회적 시민권(social rights)과 복지국가가 계급구조에 미치는 효과를 비교하여, 제시한 복지체제론을 수용하고 있음. 그는 복지체제를 ‘자유주의’(liberal), ‘보수적 조합주의’(conservative corporatist), ‘사회민주주의’(social democratic) 복지체제로 유형화하였음.
  - EC(2006)는 노동시장체제를 고용보호제도와 실업자에 대한 보호제도, 평생학습, 고용에 따른 조세부담 등을 이용해서 구분하였음: 사민주의형, 대륙유럽형, 자유주의(앵글로색슨)형, 남유럽형이 그것임.
- 복지체제가 근로빈곤에 미치는 효과는 일차분배 뿐만 아니라 국가를 통한 재분배를 거친 결과를 통해서 최종적으로 드러남. 이는 통계적으로는 시장소득과 가처분소득의 차이를 통해서 측정할 수 있음.
- 복지제도 측면에서는 혼합형의 성격을 갖고 있고, 제도 성숙이나 실질적인 보호수준에서는 최근의 빠른 성장에도 불구하고 아직 성숙한 복지국가의 단계에 이르지 못한 상태라고 보아야 할 것임.

## 제6장 결론

- 본 연구는 향후 주목해야 할 연구과제인 근로빈곤층 문제에 대한 국제비교 관점에서의 실증분석을 위한 틀을 마련하는 데 목적이 있음. 이러한 목적에

따라, 유럽의 근로빈곤층에 초점을 맞추어 규모와 실태, 그리고 발생원인의 문제를 살펴보았음.

- 연구 결과에 따른 시사점을 살펴보면,
  - 첫째, 근로빈곤층 문제는 각국의 고용체제와 복지체제의 조합에 의해 고유한 특성을 갖게 된다는 점을 지적할 수 있음.
  - 둘째, 근로빈곤층에 대한 연구를 위해서는 근로빈곤층 개념에 대한 합의가 필요하며, 유럽연합이 권고하고 있는 방식을 택할 필요가 있음.
  - 셋째, 한국 근로빈곤층 문제가 갖는 특수성에 천착하여 근로빈곤층의 욕구에 맞는 지원정책을 설계하고 도입하는 노력이 배가되어야 할 것임.
  - 넷째, 향후 근로빈곤층 문제에 대한 국제비교 연구는 유럽과 미국, 그리고 아시아의 주요 국가들과의 비교에 주목할 필요가 있음.
  - 다섯째, 근로빈곤층 국제비교연구를 위해서는 국내의 관련 데이터의 정비가 시급하다는 것임.
- 향후 근로빈곤층의 증가에 영향을 미치는 요인을 복지체제와 고용체제의 관점에서 실증적으로 분석하기 위한 모델을 제안하고자 함.



# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지난 수년간 우리사회는 소득불평등의 심화, 빈곤율 증가 등의 문제에 직면하여 왔다. 공식적으로 활용할 수 있는 대부분의 통계자료는 2003년을 기점으로 빈곤율이 증가하고 소득불평등이 심화되었다는 것을 확인시켜주고 있다. 그리고 2006년 현재 우리사회의 빈곤율이 외환위기 직후의 빈곤율과 유사한 수준이라는 점은 문제의 심각성을 잘 말해주고 있다.

그렇다면 왜 빈곤율이 증가하고 있는가. 그 일차적인 이유는 산업구조 및 노동시장의 구조변화에서 찾을 수 있을 것이다. 이는 산업부문에서는 매우 빠른 속도로 일자리의 창출과 소멸이 진행되고, 노동시장에서는 점차 비정규직 채용을 확대하고 있기 때문인 것이다. 그리고 이차적인 이유로 노동소득의 분배과정에서 나타난 문제점을 증폭시키는 요인을 들 수 있을 것이다. 예를 들면, 가족구조의 변화와 인구고령화, 사적이전 감소에 따른 노인빈곤층의 증가, 자산의 양극화, 신용대란 등이 그것이다.

본 연구에서는 위의 다양한 원인 중 첫 번째 원인에 주목하고자 한다. 그것은 바로 ‘근로빈곤층’(Working Poor)의 증가 문제인 것이다. 참고로 본 연구는 가설적으로 근로능력자 또는 취업자의 빈곤율 증가는 사회적으로 빈곤문제의 충격을 증폭시킨다는 주장을 제시하고자 한다. 그것은 근로빈곤층의 가구규모가 노인빈곤층 등에 비해 크다는 점에서 빈곤율의 증가에 더 큰 영향을 미치고, 근로빈곤층의 증가는 사적이전을 감소시켜 노인빈

근층의 추가적 빈곤화를 초래하며, 일하는 사람의 빈곤문제는 사회통합성의 약화에 보다 실질적인 영향을 미친다는 점에서 그러하다.

근로빈곤층의 실태와 정책방향에 대해서는 이미 많은 연구가 진행되어 왔다. 연구가 활성화되는 초기에는 근로빈곤층에 대한 개념정의와 규모추정 등이 주요한 관심사였다면, 최근에는 근로빈곤층의 특성과 발생원인에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 그리고 이 연구결과들은 한결같이 근로빈곤층 지원정책을 설계함에 있어 정태적 관점을 넘어 동태적 관점에 천착해야 하고, 소득보장의 관점을 넘어 고용보장의 관점에 천착해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그것은 저임금·고용불안에 따른 빈곤문제를 해결하기 위해서는 <소득보장·고용지원·고용창출> 정책을 유기적으로 결합시킨 정책이 강화되어야 한다는 것을 의미한다.

하지만 본 연구는 지금까지 본격적으로 다루어지지 않은 영역으로 <근로빈곤층에 대한 국제비교>에 주목하고자 한다. 그 이유는 최근 수년간 우리사회가 근로빈곤층에 대한 다양한 지원정책을 도입하였거나 시행을 준비 중에 있지만, 정작 그 정책의 실효성이나 전체 사회정책과의 정합성을 충분히 고려했는가에 대한 의문이 있기 때문이다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 우리사회의 근로빈곤층 규모가 외국에 비해 높은 수준인지, 그 특성에 있어 큰 차이를 보이는지 하는 점에 대해 좀 더 구체적으로 확인할 필요가 있다. 전체 빈곤층 중 근로빈곤층의 비중과 특성은 정책설계에 매우 큰 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어, 임금근로자 중 빈곤층의 규모가 많은지, 청년 및 노인취업자 중 빈곤층의 규모가 많은지, 빈곤가구에 근로가 가능한 여성비경제활동인구의 규모가 어떠한지에 따라 정책의 구성과 우선순위 설정이 달라질 수 있는 것이다. 따라서 여기서는 근로빈곤층 문제에 대한 국제비교를 통해 우리사회가 최근 도입한 정책에 대한 평가와 향후 발전방향을 제시하는 데 초점을 맞추고자 한다.

## 제2절 연구방법

### 1. 연구방법

본 연구는 본격적으로 <근로빈곤층 국제비교>를 하기에 앞서 연구에 필요한 분석틀을 구축하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 다양한 선행연구를 검토함으로써 분석틀을 마련하는 데 많은 시간을 할애하였다. 그리고 문헌분석은 크게 다음의 세 가지 사안을 중심으로 이루어졌다.

첫째, 근로빈곤층 개념에 대한 문헌분석을 시도하였다. 그 이유는 국내 외적으로 근로빈곤층 개념이 아직 하나로 합의되지 않았고, 앞으로도 그러한 합의에 도달하기 힘들 것으로 판단되기 때문이다. 이는 근로빈곤층을 지칭하는 다양한 개념이 어떠한 용도로 사용되고 있으며, 각 개념이 갖는 효용이 무엇인지 살펴볼 필요가 있음을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 근로빈곤층에 대한 다양한 개념을 관통하는 몇 가지 원칙에 따라 주요 개념을 정리하고, 우리사회가 어떠한 개념에 천착해야 하는지를 살펴보고자 하였다.

둘째, 근로빈곤층의 규모 및 실태에 대한 문헌검토를 시도하였다. 이 주제와 관련해서는 상대적으로 가장 오랜 연구경험을 축적하고 있는 미국의 연구문헌과 최근 연구가 활발하게 진행되고 있는 유럽각국의 문헌을 검토하였다. 유럽의 근로빈곤층 연구문헌과 관련해서는 최근 수년간 발표된 학술논문에 주목하였다. 특히 유럽연합가구패널(European Community Household Panel: ECHP)을 활용한 분석논문에 주목하였다.

셋째, 근로빈곤층 문제와 각국 복지체제와의 관련성을 설명하기 위해 복지체제에 대한 연구문헌을 검토하였다. 이는 지난 10년간 개진되어 왔던 생산체제(Production Regimes) 및 복지체제(Welfare Regimes) 이론을 통해 근로빈곤층의 규모와 양태가 국가마다 다르게 나타나는 이유를 설명하려는 시도이다. 이는 근로빈곤층이 산업구조 및 노동시장의 구조변화와

밀접한 관련성을 갖고 발생하며, 복지체제의 성격에 따라 그 충격이 가감되는 특성을 갖는 것으로 이해되기 때문이다. 따라서 생산체제와 복지체제의 조합이라는 관점에서 근로빈곤층 문제를 이해하는 데 필요한 거시적 관점을 제시하는 데 초점을 맞추었다.

근로빈곤층 국제비교를 위해서는 국내외의 각종 데이터를 분석하는 방법이 필수적이다. 물론 본 연구는 데이터 활용에 있어 많은 제약이 있지만, 가구 및 개인단위의 패널데이터와 횡단면데이터를 활용하여, 근로빈곤층의 규모와 양태를 파악하고자 하였다. 특히 본 연구에서는 국내에 존재하는 다양한 데이터를 통해 한국 근로빈곤층의 실태를 분석하고, 이를 외국의 선행연구결과와 비교하는 방식을 선택하였다.

## 2. 분석데이터

국제비교를 위한 데이터와 관련해서는 많은 제약이 있음을 밝혀둔다. 본 연구는 초반에 유럽 등 각국의 패널데이터를 활용하는 방안을 모색하였다. 하지만 연구과정에서 다음과 같은 현실적인 문제에 봉착하였다. <유럽연합가구패널> 데이터의 입수가 용이하지 않았던 것이다. 따라서 패널데이터를 활용한 실증분석은 다음 기회로 미루는 것이 불가피하였다.<sup>1)</sup>

따라서 최근 유럽연합이 2005년 발간한 연구보고서인 <유럽연합에서의 근로빈곤층>(Working Poor in European Union)을 활용한 이차자료 비교분석방법을 채택하였다. 이 방법이 갖는 한계는 연구자가 초기에 설정했던 문제의식에 따른 각종 분석을 할 수 없다는 점이다. 그럼에도 이 연구문건은 유럽각국의 근로빈곤층의 규모 및 특성을 이해할 수 있는 폭 넓은 정보를 제공하고 있다. 따라서 본 연구에서 시도하고자 했던 각종 규모 및 특성연구에 큰 손색이 없다고 판단된다.

1) 참고로 ECHP Data는 2008년도 연구과제를 위해 활용할 예정이다.

각국의 근로빈곤층 연구문헌 또는 데이터와의 비교분석을 위해 활용한 국내 데이터는 크게 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 패널데이터로는 <저소득층 자활사업실태조사>와 <노동패널> 데이터를 들 수 있으며, <전 국가계조사자료와 경제활동인구조사자료를 패널화한 데이터> 또한 부분적으로 활용될 것이다. 그리고 횡단면 조사자료로는 <가구소비실태조사>, <전국가계조사>, <국민생활실태조사> 등의 자료를 활용할 것이다.

### 제3절 연구의 구성과 한계

이 연구는 본격적인 근로빈곤층 국제비교, 특히 마이크로 데이터를 활용한 실증분석에 앞선 기초연구라고 성격을 규정할 수 있다. 이 점에서 이 연구가 어떻게 구성되었는가에 대해 간략하게 설명할 필요가 있다. 기존 문헌에 대한 검토결과를 토대로 다음 두 가지 주제에 초점을 맞추어 보고서를 구성하였다. 첫째는 국가별로 근로빈곤층의 규모와 양태가 다른 이유를 복지체제 및 고용체제의 관점에서 살펴보는 것이다. 둘째는 각국 근로빈곤층의 개인 및 가구특성을 비교하는 것이다. 이는 근로빈곤층 발생에 영향을 미치는 메커니즘을 복지체제와 고용체제 간의 상호작용, 개인특성과 가구특성 간의 상호작용의 관점에서 검토하는 방식을 의미한다.

먼저 국가차원에서 근로빈곤층 문제는 고용체제 및 복지체제와 밀접한 관련이 있다. 그것은 두 체제가 각각 근로빈곤층 증감에 영향을 미칠 뿐 아니라, 두 체제의 조합에 의해 근로빈곤층 문제가 규모와 양태 측면에서 상이하게 나타날 수 있음을 의미한다. 각 개인의 근로소득은 그가 처한 노동시장여건과 밀접한 관련이 있다. 노동시장 내에서 노동수요가 부족하고, 비숙련집단의 저임금근로가 확산되어 있고, 전체 인구에서 이 집단이 차지하는 비중이 크다면, 근로빈곤을 증가에 영향을 미칠 개연성이 커지게 된다. 하지만 복지체제가 가구단위에서 빈곤층 및 저소득층에게 관대

한 소득이전을 한다면, 빈곤율은 유의미하게 감소할 수 있다. 달리 표현하면, 노동시장여건에 의해 발생한 빈곤문제가 복지체제를 통해 완화될 수 있다는 것이다. 물론 이 두 체제의 조합은 다양하게 이루어질 수 있으며, 그에 따라 각국의 근로빈곤층은 다른 양태를 나타내는 것이다.

이러 미시적으로 보면, 근로빈곤층 여부는 개인의 취업상태와 가구소득이라는 두 가지 기준에 의해 판정된다. 따라서 특정한 개인 및 가구가 근로빈곤층이 되는 것은 개인의 취업상태(근로소득)가 가구에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점에 의존하게 된다. 달리 표현하면, 개인의 근로소득이 높더라도 가구규모가 크다면 빈곤층으로 전락할 수 있으며, 개인의 근로소득이 낮더라도 다른 가구원이 취업해 있어 가구소득이 빈곤선을 넘어선다면 빈곤층이 되지 않을 수 있는 것이다. 이 점에서 개인단위의 요인과 가구단위의 요인이 어떻게 조합되는가에 따라 근로빈곤층 여부가 결정되는 것이다. 물론 두 요인의 조합은 다양한 경우의 수를 낳는다. 하지만 평균적으로 개인의 근로소득이 높으면 빈곤위험은 감소하고, 가구 내 취업자 수가 증가해도 빈곤위험이 감소한다는 것을 알 수 있다. 이는 개인의 취업상태만으로 빈곤문제를 설명하기 힘들다는 점을 말해준다.

하지만 본 연구는 설명이 필요한 많은 질문을 이후의 연구로 미루어 두고 있다. 그것은 하나의 일관된 기준과 기술방식에 따라, 한국의 근로빈곤층과 외국의 근로빈곤층을 비교하는 실증분석을 통해 해결해야 할 과제일 것이다. 하지만 이 문제와 관련해서는 미국을 제외한 각국에서도, 최근 들어서야 연구에 필요한 데이터를 구축하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 유럽의 국가들은 유럽연합 차원에서 연구에 필요한 데이터를 구축하고 있으며, 보다 구체적인 분석결과를 산출하기 위한 작업을 진행하고 있다. 따라서 다양한 국가와의 비교분석을 위해서는 데이터의 수집과 정리에 상당한 시간과 노력을 투입해야 할 것으로 판단된다.

그리고 우리사회에서도 근로빈곤층 문제에 대처할 수 있는 데이터를 구

측하는 데 보다 주의를 기울여야 할 것이다. 그것은 여전히 합의를 도출하는 과정에 있는 근로빈곤층 개념을 특정한 방식으로 정의하도록 한정하기보다, 다양한 대안적 개념산출이 가능하도록 설계하는 데 초점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 특히 현재 각국의 근로빈곤층 개념이 초점을 두고 있는 현재 취업자 집단 외에도, 여성의 경제활동참여를 촉진해야 하는 우리사회의 현실을 감안하여 이들을 포착할 수 있도록 데이터를 설계하는 노력이 필요하다고 판단된다.

## 제2장 개념에 대한 검토

### 제1절 문제제기

근로빈곤층(Working Poor) 개념과 관련해서는 하나의 합의된 개념이 존재하지 않는다. 국가 및 연구자에 따라 상이한 개념이 활용되고 있는 것이다. 이 점에서 근로빈곤층을 한 마디로 정의한다는 것은 매우 위험스러운 일이며, 개념상의 혼란을 초래할 수도 있는 일이다. 오히려 현실적인 접근방식은 왜 특정한 근로빈곤층 개념을 선택하였는가를 설명하는 것이다. 하지만 근로빈곤층 문제에 대한 독자의 이해를 돕기 위해서는 개념정의(definition)를 피해가기 힘들 것이다. 그것은 이 개념과 혼동하기 쉬운 다른 개념과의 관계를 정리하기 위해서도 불가피한 일이다.

그렇다면 근로빈곤층은 누구인가. 좁은 의미로 보면, 근로빈곤층은 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 가구의 구성원 중 취업자 및 구직자”를 지칭하는 것으로 정의할 수 있다. 한 마디로 “취업자와 구직자 중 빈곤층”을 지칭하는 것이다. 그리고 넓은 의미로 보면, 근로빈곤층은 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 가구 중 취업자 및 구직자가 한 명 이상 있는 가구의 모든 구성원”을 지칭하는 것으로 정의할 수 있다. 즉, 좁은 의미의 근로빈곤층이 부양하는 가구원 전체를 지칭할 수도 있는 것이다.

이는 근로빈곤층 개념이 <가구단위의 빈곤(Poverty) 개념>과 <개인단위의 노동(Working) 개념>이 조합된 것이라는 점을 말해준다. 하지만 문제는 소득빈곤(Income Poverty)과 노동(Working) 개념에 대한 해석이 다양하여



두 개념을 조합하는 방식에 따라 상이한 개념이 생겨날 수 있다는 점이다. 그리고 불행하게도 그 조합방식에 대해 아직 합의된 견해는 존재하지 않는 것처럼 보인다. 이 점에서 위에 정의한 근로빈곤층 개념 또한 다양한 개념 중 하나에 불과한 것으로 이해될 수 있을 것이다.

해석의 다양성은 소득빈곤 개념보다 노동 개념에서 ‘상대적으로’ 더 심각한 것으로 판단된다. 물론 소득빈곤을 정의하는 방식 또한 다양하다. 하지만 소득빈곤 개념은 상이한 빈곤선을 선택하더라도 구성 집단의 특성이 ‘크게’ 변화하지 않으나, 노동 개념은 그것을 어떻게 해석하는가에 따라 구성 집단 자체가 다른 특성을 갖는 집단으로 바뀔 수 있다는 차이점을 갖는다. 따라서 근로빈곤층에 대한 개념 정의에 있어 노동 개념은 중요한 쟁점을 형성하게 된다.

이 장(章)에서는 근로빈곤층 개념의 다의성이 어디서 비롯되는지 살펴보고, 실제로 각국에서 사용되는 근로빈곤층 개념이 얼마나 다양하며, 그 이유가 무엇인지 살펴볼 것이다. 그리고 이처럼 다양한 개념 중 활용빈도가 높거나 정책적 효용성이 높은 세 가지 개념을 설명할 것이다. 끝으로 우리사회에서 근로빈곤층 개념은 어떠한 개념정의에 주목해야 하는지 언급하고자 한다.

## 제2절 개념의 다의성

앞서 근로빈곤층 개념은 <소득빈곤과 노동>이라는 두 가지 개념의 조합으로 이루어지나 이 두 개념 자체의 조작적 정의가 다양해서 합의된 개념에 대해 설명하기 곤란하다는 점을 언급하였다. 따라서 여기서는 소득빈곤과 노동 개념을 둘러싸고 어떠한 쟁점이 형성되고 있으며, 가장 빈번하게 사용되고 있는 개념정의를 무엇인지 간략하게 살펴보고자 한다.

## 1. 소득빈곤 개념에 대해

근로빈곤층에 대한 개념정의와 관련해서 소득빈곤 여부를 판별하기 위해서는 통상적으로 절대빈곤선이나 상대빈곤선 중 하나를 선택할 수 있다. 그리고 이는 현실에서 나타나고 있는 일이기도 하다. 국가에 따라 절대빈곤선을 택하는 경우가 존재하는 것이다.

절대빈곤선은 국가마다 독립적으로 계측·발표하는 정책적 빈곤선으로 그 수준이 소득변동에 따라 변화하지 않는다는 점에서 절대적이라고 표현된다. 미국의 연방빈곤선(Poverty Threshold)이 가장 전형적인 예라고 말할 수 있다. 하지만 이 빈곤선은 현실적으로 빈곤선의 기능을 하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 실제로 미국의 연구자들이 연방빈곤선을 그대로 활용하지 않는다는 점이 이를 잘 말해준다. 더욱이 국가마다 상이한 절대빈곤선을 국제비교를 위해 활용하기란 불가능한 일이다.

상대빈곤선은 중위소득 및 평균소득의 일정 비율로 측정되는 빈곤선으로 그 수준이 소득변화에 연동하여 변화한다는 점에서 상대적이라고 표현된다. 이 상대빈곤선은 정책과 연구에 있어 가장 광범위하게 활용되고 있으며, 특히 국제비교 연구에 큰 강점을 갖는다. 이 점에서 근로빈곤층 개념정의에서 소득빈곤은 상대적 빈곤선을 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다.<sup>2)</sup>

구체적인 문제로 상대빈곤선을 정의함에 있어 어떠한 소득을 활용하며, 어떠한 소득균등화 방식을 활용하고, 빈곤선의 수준을 어떻게 결정할 것

2) 물론 공공부조 수급대상자 규모를 추정하기 위해서라면, 공공부조 수급선(한국의 최저생계비)를 기준선으로 활용해야 할 것이다. 하지만 외국의 경우, 공공부조제도를 구성하는 각 제도마다 기준선이 다르다는 점에서 현실적으로 활용되는 경우가 많지 않다. 미국의 경우, 연방빈곤선을 활용하고 있으나 이는 특수한 경우에 해당된다고 말할 수 있다.

인지 하는 문제가 남아 있다. 본 연구에서는 이차자료가 채택한 방식에 따라 다음과 같은 방식을 모두 채택하고 있다. 먼저 소득과 관련해서는 가처분소득과 경상소득, 그리고 시장소득을 사용하여 빈곤율을 추정하고 있으며, 그 중에서도 주로 가처분소득을 사용하고 있다. 그리고 소득균등화와 관련해서는 통상적으로 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식과 가구원별로 다른 균등화지수를 적용하는 ‘OECD 수정균등화’ 방식을 선택할 것이다. 본 연구에서는 주로 후자를 사용할 것이다. 끝으로 빈곤선의 수준은 중위소득 및 평균소득을 기준으로 산출할 수 있는데, 각각 40%, 50%, 60%가 기준선으로 활용될 것이다. 여기서는 주로 중위소득의 60%를 빈곤선으로 활용할 것이다.

요약하면, 본 연구에서는 가처분소득을 수정균등화방식에 따라 균등화한 소득을 기준으로 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용하며, 기타의 경우에는 빈곤율 산출방식을 별도로 언급할 것이다.

## 2. 노동개념에 대해

근로빈곤층 개념에서 **Working**이라는 개념을 어떻게 정의할 것인가는 매우 중요한 의미를 갖는다. 근로빈곤층 개념에 대한 혼동을 초래하는 부분이라는 점에서 보다 명확하게 정리할 필요가 있는 것이다. 여기서는 노동 개념을 다음 두 가지 기준에 따라 단계적으로 살펴보기로 하겠다: ①취업 상태, ②취업기간이 그것이다.

첫째, 취업상태와 관련해서 노동하는 사람에 대한 관별에 취업자(임금 근로자 또는 비임금근로자)외에도 구직자를 포함시킬 것인가 하는 점은 이론의 여지가 있다. 노동 개념이 현재 일하고 있는 것을 의미한다면, 근로빈곤층은 취업빈곤층(**Working Poor**)을 지칭하게 된다. 이것이 가장 좁은 의미의 근로빈곤층 개념일 것이다. 하지만 그것이 취업 외에 구직의사를 갖고 구직활동을 하는 실직자를 포함한다면, 근로빈곤층은 경제활동빈곤

층(Active Poor)을 지칭하게 된다. 실제로 이것이 가장 광범위하게 사용되는 근로빈곤층 개념이기도 하다. 참고로 아래 <표 2-1>은 근로빈곤층을 특정 시점의 취업상태를 기준으로 유형화할 때, 어떠한 하위집단으로 분화되는가를 나타낸 것이다. 하지만 이 개념은 특정 시점의 취업상태만을 고려한다는 점에서 근로빈곤층의 고용실태를 제대로 반영하지 못하는 한계를 갖는다. 특정 시점에 비경제활동상태에 있지만, 연중 취업 또는 구직 활동을 했던 사람은 배제되는 문제점을 안고 있는 것이다.

<표 2- 1> 근로빈곤층의 구성

			종사상지위	개념 I	개념 II	개념 III
경제 활동 인구	취업자	임금 근로자 ( <i>employed</i> )	상용직	취업빈곤층 ( <i>working poor</i> )	경활빈곤층 ( <i>active poor</i> )	근로빈곤층 ( <i>working poor</i> )
			임시직			
			일용직			
		비임금 근로자 ( <i>self- employed</i> )	고용주			
			자영업자			
			무급종사자			
	실업자 ( <i>unemployed</i> )			실업빈곤층 ( <i>unemployed poor</i> )		

자료: 노대명(2004)에서 재인용

둘째, 앞서 특정 시점의 취업상태만을 고려한 노동개념이 근로빈곤층의 고용실태를 제대로 반영하지 못하고 있다는 문제점을 해결하는 방식으로 취업기간을 기준으로 활용하는 것이다. 이는 특정기간 중 취업 및 구직기간의 합을 기준으로 노동 여부를 판정하는 방식을 의미한다. 이와 관련해서 가장 대표적인 사례가 미국 노동통계청(Bureau of Labor Statistics)의 근로빈곤층 개념이다. 이 개념은 연간 총 근로기간 및 구직기간이 6개월을 초과한 사람을 노동한 사람으로 규정하고 있다. 이는 특정 시점의 취업상

태를 고려하는 방식과 비교할 때, 근로빈곤층의 고용불안이라는 특성을 잘 반영한다는 강점을 갖는다. 하지만 이 개념은 지원대상으로 포착하고, 특성에 맞는 정책을 설계하는 데 많은 어려움을 초래할 수 있다. 실제로 일부 국가를 제외하고 이 개념에 따라 근로빈곤층 규모를 파악할 수 있는 데이터를 보유하지 못하고 있다는 점 또한 언급해야 할 것이다.

### 3. 각국의 근로빈곤층 개념

아래 <표 2-2>는 근로빈곤층 개념이 각국의 정부부처나 연구자에 따라 얼마나 다양하게 정의되고 있는지 보여주고 있다. 각국의 근로빈곤층 개념은 크게 두 가지 조작적 정의의 조합에 따라 달라진다. 소득빈곤과 관련해서는 국가마다 다른 소득빈곤선을 채택하고 있으며, 절대빈곤선이나 상대빈곤선, 또는 이론적 빈곤선과 행정적 빈곤선을 활용하는 경우로 구분할 수 있다. 노동개념과 관련해서는 국가마다 다른 개념을 사용하고 있는데, 취업자만을 대상으로 하는 경우와 구직자를 포함하는 경우로 대별할 수 있다. 그리고 연간 또는 월간 근로기간을 고려하는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있다.

아래 <표 2-2>에 따르면, 프랑스, 벨기에, 미국, 캐나다는 빈곤가구 구성원 중 지난 1년간 일한 기간을 주요한 기준으로 적용하고 있으며, 스위스, 호주 등은 현재의 취업상태를 기준으로 적용하고 있다. 참고로 근로기간을 고용하는 방식은 근로빈곤층이 비빈곤층에 비해 고용단절을 경험할 개연성이 높다는 점을 고려할 때 바람직한 선택이다. 하지만 연간 어느 정도 일한 사람을 노동한 사람으로 간주할 것인가 하는 점에 차이가 있다. 가장 많이 활용되는 방식은 연간 6개월 이상을 일하였거나 구직활동을 한 사람을 노동한 사람으로 간주하는 것이다. 비록 단위가 개월, 주 (weeks), 노동시간 등으로 표현되지만, 대부분의 국가가 6개월을 근로빈곤층을 판별하는 노동기간으로 설정하고 있는 것이다.

〈표 2- 2〉 각국 문건에 나타난 근로빈곤층 개념

	기관/자료	노동에 대한 정의	빈곤에 대한 정의
EU	- Eurostat	- 주당 15시간 이상 피고용자 - 연간 6월 이상 취업자 <sup>1)</sup>	- 저소득기준선: 중위소득 60%미만(상대소득빈곤)
프랑스	- 통계청(INSEE) - 일반 연구자 - NASI	- 연간 6월 이상 구직/취업자 - 연간 1월 이상 취업	- 저소득기준선: 중위소득 50%미만(때로 60~70%) (상대소득빈곤)
벨기에	- NASI	- 연간 6월 이상 구직/취업자	- 저소득기준선: 중위소득의 60%미만(상대소득빈곤)
스위스	- 연방통계청 - 일반 연구자	- 근로시간과 무관한 전 경활인구 - 전일제 근로자 및 주 36시간 이 상 근로자 - 주당 40시간 이상 영리활동자	- 행정적 빈곤선*
미국	- 통계청(CB)	- 가구원이 연간 총 1,750시간(44 주)이상 일한 가구	- 연방빈곤선(FPL) (절대소득빈곤)
	- 노동통계청(BLS)	- 연 6월(27주) 이상 구직/취업자	
	- 일반 연구자	- 1000시간 이상 근로자 - 통계청/노동통계청 기준	- FPL의 125%-150%-200%** 미만(절대소득빈곤)
캐나다	- 복지평의회(NCW)	- 임금이나 자영소득이 총 가구소 득의 50%이상인 가구	- 저소득기준선(LICOs) (절대소득빈곤)
	- 사회발전위원회 (CCSD)	- 연간 49주 이상 전일제(30시간이 상) 또는 시간제 근로자	- 상대적 저소득기준선 (상대소득빈곤)
	- 정책연구네트워크 (CPRN)	- 연간 12개월 전일제 근로자	- 상대저소득기준선: 연간 2만불 미만(상대소득빈곤)
호주	- 사회정책연구센터	- 근로시간과 무관한 전 경활인구	- Henderson 절대빈곤선*** (절대소득빈곤)

주: \* 스위스 사회복지기관연합(Confédération Suisse des Institutions d'Action Sociale)

이 정한 최저생계비(vital minimum)에 기초주거비와 의료비를 추가한 기준선

\*\* 대안적 빈곤선의 활용은 연방빈곤선이 지나치게 낮다는 미국 연구자들의 일반적 인  
식을 나타냄(Warren C. R., 2002; Employment Policies Institute, 2002)

\*\*\* Henderson 빈곤선은 70년 헨더슨 교수가 개발한 것으로 다양한 규모의 개인과 가  
구가 필요로 하는 기초생활비를 산출

자료: EU(2004); Laura Bardone & Anne-Catherine GUIO(2005)에서 인용

다만, 이와 관련해서 최근 유럽연합 차원에서 제안하고 있는 근로빈곤층(In-Work-Poors) 개념에 대한 조작적 정의에 주목할 필요가 있다. 그에 따르면, 근로빈곤층은 가구의 가처분소득이 균등화된 전국 중위소득의 60%미만인 가구에 속한 사람으로, 지난 1년간 가장 주된 경제활동상태에 따라 5개의 집단으로 구성된다. 이는 임금근로자, 비임금근로자, 실업자, 퇴직자, 비경제활동인구를 지칭한다. 여기서 흥미로운 점은 가장 주된 경제활동상태를 ILO방식이 아니라 응답자의 답변에 의존해서 산출한다는 것이다. 이는 유럽통계청(Eurostat)이 구축한 ECHP 데이터를 통해 추정되고 있다(Lelievre & Marlier & Petour, 2004; Bardone & Guio, 2005).

이 개념은 최근까지 많이 활용되어 왔던 미국의 근로빈곤층 개념(BLS 방식)이나 프랑스 통계청의 근로빈곤층 개념과 비교할 때, 대상 집단의 포괄성과 동질성을 유지하려는 의지라는 점에서 특징적이다. 정책적 지원이 필요한 다양한 집단을 포괄하기 위해서는 근로빈곤층이 취업빈곤층이나 실직빈곤층을 넘어 외연을 확대하는 것이 바람직하다. 그리고 연구와 정책수립에 있어 효과성을 담보하기 위해서는 동질적인 집단에 대한 엄격한 정의가 바람직하다. 이러한 관점에서 볼 때, 최근 유럽연합 차원에서 권고하고 있는 근로빈곤층 개념은 전자와 후자의 목적을 모두 달성하려는 고민의 산물이라고 이해할 수 있을 것이다.

그리고 유럽연합의 접근방식이 갖는 또 다른 특징은 ‘가구의 노동강도’(Work Intensity: WI)라는 개념을 통해 취업빈곤층의 취업상태를 파악할 수 있게 한다는 점이다. 이 개념은 가구원들이 일한 개월 수의 합을 근로연령대 가구원 수로 나눈 값을 의미한다. 이때, 가구원 중 16~64세의 근로연령대 가구원이 최소한 1인 이상 존재하는 가구만이 계산에 포함된다. 그리고 근로연령집단 중 16세~24세로 비경제활동상태에 있거나 적어도 한 명의 부모와 함께 사는 사람은 제외된다. 그리고 노동밀도(WI)는 0과 1 사이에 분포하게 되는데, 노동밀도가 0인 가구는 취업자가 전혀 없는 가

구를 의미하고, 1인 가구는 가구 내 모든 근로연령집단이 연중 계속 일한 가구를 의미하며, 그 값이  $0 > WI < 1$ 인 가구는 근로연령집단 중 일부가 일한 가구를 의미한다.<sup>3)</sup>

### 제3절 저임금근로자와 불완전근로자

근로빈곤층과 관련해서 자주 혼동을 야기하는 개념으로는 다음 두 가지를 들 수 있다: 불완전근로자(Subemployed Workers)와 저임금근로자(Low Wage Workers)가 그것이다. 물론 이 두 개념은 근로빈곤층 개념과 중첩된 대상을 포괄하고 있다는 점에서 이미 오해의 소지가 충분하다. 하지만 이 두 개념과 근로빈곤층 개념은 상이한 개념이다. 근로빈곤층은 가구단위의 빈곤개념에 초점을 두고 있음에 반해, 위의 개념들은 개인단위의 고용형태에 초점을 두고 있는 서로 다른 층위의 개념인 것이다. 따라서 여기서는 이들 개념간의 유사점과 차이점을 간략하게 정리하고자 한다.

#### 1. 불완전근로자와 근로빈곤층

산업사회가 직면하는 문제, 특히 1990년대 이후 많은 국가들이 직면하고 있는 고용문제는 다름 아닌 ‘불완전 고용’의 문제라고 말할 수 있다. 20세기 중반 서구사회는 대량생산체제와 빠른 경제성장에 힘입어 남성·정규직 근로자 중심의 고용체제를 구축하였고, 이것이 복지국가의 근간을 이룰 수 있었다. 하지만 20세기 말 점점 많은 노동자들이 고용불안 문제에 노출되기 시작하였다. 그리고 이 문제는 21세기 초반 더욱 확산되어가

3) 현재 ECHP 데이터를 통해서도 가구원의 취업상태가 전일제인지 시간제 인지를 확인할 수 없으며, 그 후속판인 EU-SILC에는 주관적 응답형태로 해당 정보가 기재되어 있다. 따라서 이와 관련한 정보는 EU-SILC 데이터를 전제로 한다.



는 경향을 보이고 있다.

이는 기술발전에 따른 산업구조의 개편 그리고 세계화에 따른 국제적 분업체계의 개편과 밀접한 관련이 있다. 이른바 남(South)과 북(North)의 국가들은 국제적 분업체계 상에서의 위상과 산업구조에 큰 차이가 있으며, 노동수요와 노동공급의 문제에 있어서도 차별성을 보이고 있다. 서구 국가들은 대부분 제조업 부문의 노동수요가 지속적으로 감소하고, 서비스 부문에서의 수요가 증가하는 추세를 경험하고 있음에 비해, 저발전국들은 여전히 일차산업 또는 제조업부문의 노동수요가 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 동아시아 신흥 산업국가들처럼 제조업부문에서의 노동수요가 감소하고 있으나 서비스부문에서의 고용창출이 이를 대체하지 못하고 있는 이행과정의 국가들 또한 존재한다. 분명한 것은 나타나는 양상은 다르지만 세계화 과정에서 각국의 산업구조와 노동시장이 빠르게 변화하고 있으며, 노동의 이동이 더욱 활발해지고 있다는 점이다.

노동이동 과정에서 불완전고용 문제가 발생할 개연성은 더욱 높아지게 된다. 한편으로는 산업 및 노동시장의 구조변화에 의해, 다른 한편으로는 각 개인의 인적자본과 노동수요 간의 불일치에 따라 안정적으로 일자리를 갖지 못하는 집단이 증가할 수 있는 것이다. 이러한 문제는 이미 많은 서구 국가들이 실제로 경험하고 있는 것이기도 하다. 물론 그것이 표출되는 양상은 다를 수 있다. 미국처럼 파트타임근로자나 임시직근로자 중심의 불완전고용이 증가하는 경우나, 프랑스나 유럽 대륙국가처럼 실업자 및 실망실업자가 증가하는 경우가 존재하는 것이다.

그렇다면 불완전고용근로자는 어떠한 집단을 지칭하는가. 일반적으로 이 집단은 다음과 같은 집단을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다: ①실망실업자(Discouraged Workers), ②저고용근로자(Underemployed Workers), ③한계고용근로자(Marginally Attached Workers)가 그것이다. 이들 집단은 노동수요 또는 노동공급 측면의 이유로 인해 안정된 일자리를 찾지 못하고

있는 집단이라고 표현할 수 있을 것이다. 다만, 혹자는 구직활동을 포기하고, 혹자는 일감부족으로 실업을 반복하고, 혹자는 만성적인 고용불안과 저임금에 노출되는 등 그것에 대한 대응방식이 다른 것이다.

그리고 이들 불완전고용근로자는 다른 집단에 비해 근로소득이 낮고 빈곤위험에 노출될 위험성이 크다. 이는 이러한 특성을 가진 집단이 근로빈곤층과 동일한 집단으로 간주될 소지가 있다는 점을 의미한다. 하지만 문제는 불완전고용근로자라고 해서 모두 빈곤층은 아니라는 점이다. 다른 가구원의 근로소득이나 재산소득 등을 모두 합한 가구소득이 빈곤선 이상이라면, 그는 근로빈곤층이 아니기 때문이다. 반대로 그가 완전고용근로자라도 임금이 낮거나 가구규모가 커서 빈곤가구 구성원이 된다면, 그는 근로빈곤층이 된다. 따라서 불완전고용근로자와 근로빈곤층은 서로 크게 중첩되지만 동일한 집단을 지칭하지 않는 것이다.

## 2. 저임금근로자와 근로빈곤층

저임금근로자는 근로소득을 기준으로 판별되는 집단이라는 점에서 불완전고용근로자와 다른 개념이다. 저임금근로자 대부분이 불완전고용근로자로 구성되어 있는 것은 사실이다. 예를 들어, 일용직 근로자나 시간제 근로자일수록 정규직 근로자에 비해 상대적으로 임금수준이 낮을 개연성이 높다는 점에서 두 집단은 상당부분 중첩되기 때문이다. 하지만 이 경우에도 모든 저임금근로자가 불완전고용근로자인 것은 아니다. 완전고용상태에 있더라도 저임금근로자일 수 있으며, 불완전고용근로자이나 저임금근로자가 아닐 수 있는 것이다.

마찬가지로 저임금근로자와 근로빈곤층 또한 다른 개념이다. 물론 저임금근로자는 근로소득을 기준으로 판별하며, 근로소득은 가구소득에 매우 큰 영향을 미친다는 점에서 밀접한 관련이 있다. 하지만 이 경우에도 개인단위 근로소득과 가구단위 총소득은 서로 다른 소득개념이라는 점에 주

목해야 한다. 가구소득에는 근로소득 외에도 재산소득 등이 포함되어 있으며, 근로소득 또한 개인 근로소득이 아니라 가구 내 근로소득의 총합이란 점에서 다른 개념이기 때문이다.

결국 저임금근로자가 근로빈곤층에 포함될 개연성이 크지만, 가구 내 비근로소득과 취업자 수에 의해 근로빈곤층으로 전락하지 않을 개연성 또한 존재한다. 실제로 여성의 경제활동참여가 증가함에 따라 맞벌이가구(Dual Earners Household)가 증가하고, 주소득원이 아닌 경제활동인구 중 상당수가 파트타임이나 임시직으로 일하는 경우가 증가하고 있다. 이는 저임금근로자라 하더라도 가구소득으로 보면 빈곤층이 아닌 경우가 상당수 존재하게 된다는 것을 의미한다. 더욱이 노동시장에 신규로 진입한 청년층 중 많은 사람은 저임금근로에서 시작하는 경우가 존재할 수 있다. 이들의 경우에도 독립된 가구로 분리되기 이전까지는 빈곤층으로 간주되지 않는 것이다. 이 점에서 근로빈곤층과 저임금근로자 또한 층위가 다른 개념인 것이다.

### 3 개념적 인과관계

위에서 근로빈곤층 개념이 불완전고용근로자나 저임금근로자와 다른 층위의 개념이라는 점을 언급하였다. 하지만 동시에 이들 개념이 서로 밀접한 관련이 있다는 점 또한 언급하였다. 그것은 이들 개념 사이에 ‘부분적인’ 인과관계가 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들면, 불완전고용은 저임금근로를 초래할 개연성이 높고, 저임금근로는 빈곤을 초래할 개연성이 높다고 말할 수 있는 것이다. 따라서 근로빈곤층 문제에 대한 정책적 접근은 이들의 불완전고용과 저임금문제에 천착할 필요가 있다. 이 문제를 해결하지 않는 한, 근로빈곤의 문제를 해결하기 힘들다고 여겨지기 때문이다.

이처럼 빈곤가구의 경우, 가구소득에서 비근로소득이 차지하는 비중이

낮고 가구 내 취업자 수가 적다는 점에서 개인의 근로소득을 증대시키는 것이 최선의 해결책일 수 있다.

하지만 최근 세계 각국의 노동시장 여건을 보면, 불완전고용과 저임금 일자리 문제를 해결할 수 있는 방안이 마땅치 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 우리사회도 예외가 아닐 것이다. 제조업부문에서의 일자리 감소를 서비스부문의 일자리 창출로 상쇄시키고 있으나, 서비스산업은 상대적으로 노동집약적 성격을 갖고 있으며 저임금일자리 비중이 높다. 이는 양질의 일자리 창출이 용이하지 않은 최근의 상황을 말해주는 것이다. 그리고 이러한 현실이 1990년대 중반 이후 각국이 근로빈곤층 문제에 주목하게 된 이유인 것이다.

기존의 유럽 국가들은 엄격한 고용보호와 강력한 사회보장체계를 통해 한편으로는 불완전취업의 증가를 막고, 실업자에 대한 관대한 사회보장을 실시하여 왔다. 하지만 1990년대 중반 이후 많은 연구결과는 취업자 중 불완전고용이 증가하고, 장기실업자의 증가로 인해 사회보장체계에 재정적 부담이 가중되고 있음을 보여주고 있다. 바로 이것이 최근 근로빈곤층 지원정책이 당면하고 있는 고민사항인 것이다.

이것이 근로빈곤층 지원정책에서 취업을 촉진하는 각종 고용지원정책과 소득보장정책을 유기적으로 연계시키는 새로운 실험들이 나타나게 된 배경인 것이다.

#### 제4절 대안적 개념의 모색

사실 근로빈곤층 개념을 어떻게 정의하는가는 큰 문제가 아닐 수 있다. 보다 중요한 문제는 근로빈곤층 개념이 이론적, 정책적으로 주목해야 할 집단을 제대로 포착하고 있는가 하는 점이다. 위에 언급한 개념을 통해 정책적 지원이 필요한 집단을 모두 포괄할 수 있다면, 대안적 개념을 모

색할 필요가 없을 것이다. 하지만 기존의 근로빈곤층 개념들은 몇 가지 중요한 문제점을 안고 있다. 따라서 여기서는 이러한 개념들이 갖는 단점은 무엇이고 이를 보완하기 위해서는 어떠한 개념화가 필요한지 살펴보기로 한다.

### 1. 근로빈곤층 개념의 사각지대

앞서 언급한 근로빈곤층 개념은 현재 활용되고 있는 개념이며, 나름대로의 정책적 효용성을 갖는다. 하지만 이들 개념은 포착해야 할 집단을 간과하고, 포착하지 않아도 좋은 집단을 포함하는 문제점을 안고 있다. 그것은 비경제활동인구 중 취업능력이 있는 집단을 배제하고, 노인취업빈곤층 등을 포함시키고 있음을 의미한다.

기존의 근로빈곤층 개념 중 현재의 취업상태를 고려한 개념으로는 근로능력유무나 근로시간에 관계없이 취업자 또는 구직자 전체를 포괄하게 된다. 그리고 연간 투입근로시간에 따라 근로빈곤층을 정의하게 되면, 취업경험이 있는 빈곤층 중 일부만이 포함되게 된다. 역으로 불완전고용상태에 놓인 많은 근로빈곤층이 배제되는 문제가 발생하게 된다. 물론 결과적으로 일정 기간 이상 경제활동에 참여한 근로빈곤층을 포착하게 되면, 실제로 근로가능한 대부분의 빈곤층이 포함되는 측면이 있다. 하지만 이러한 개념들은 다음 두 가지 문제점을 나타내게 된다.

먼저 이 개념들은 노인취업빈곤층을 포괄하게 된다. 물론 노인이나 장애인 취업빈곤층을 근로빈곤층에 포함하는 것 자체는 개념적으로 아무런 문제가 없다. 실제로 노인취업자 중 빈곤층이 상당한 수준으로 존재할 수도 있기 때문이다. 하지만 근로빈곤층 개념 대부분이 이들에 대한 지원정책과 결부되어 있다는 점을 감안할 때, 노인취업빈곤층을 근로빈곤층의 범주로 포함시키는 것이 어떠한 의미를 갖는지 신중한 검토가 필요하다. 정년기간이 늘어나고 노인의 경제활동참여율이 증가하는 현상에 비추어

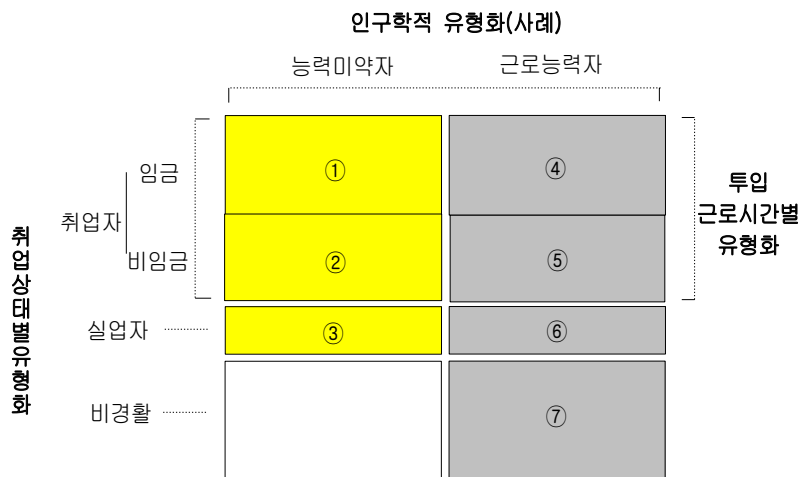
볼 때, 노인취업빈곤층을 근로빈곤층의 범주에 포함시키는 것은 타당할 수도 있다. 하지만 정책적 지원이라는 측면에서 볼 때, 지원수단이 마땅하지 않다는 점 또한 고려해야 할 것이다. 그리고 좀 더 현실적으로 노인취업빈곤층을 근로빈곤층으로 간주하는 것이 갖는 문제점을 언급할 필요가 있다. 그것은 서구 복지국가와 우리사회 노인빈곤층의 특성에 관련된 것이다. 서구 복지국가들은 노인취업자 등을 포함하더라도 근로빈곤층의 전체적인 규모를 파악하는 데 큰 문제를 야기하지 않는다. 그것은 대부분의 국가가 연금제도 등 사회보장제도가 성숙해 있어 노인빈곤율이 낮기 때문이다. 하지만 우리사회는 노인빈곤층의 규모가 매우 크다. 그리고 이들은 생계수단이 없다는 이유에서 경제활동에 참여하고 있는 것이다. 이는 노인취업빈곤층을 근로연령대의 빈곤층과 동일한 집단에 포함시키는 것이 현재 그리고 미래의 사회정책에서 어떠한 의미를 갖는지 숙고할 필요가 있음을 의미한다.

이러한 기존 근로빈곤층 개념은 취업의사를 가진 비경제활동인구 중 근로능력과 인적자본을 갖춘 사람들을 포착하지 못하는 문제점을 안고 있다. 비경제활동인구의 상당수는 생계를 위해 또는 가구여건이 허용하는 대로 간헐적으로 노동시장에 진입하게 된다. 이는 앞서 언급한 투입근로시간을 토대로 파악하더라도 이들 비경제활동인구 중 상당수가 개념의 사각지대에 놓이게 된다는 것을 의미한다. 기존의 개념으로는 인구고령화에 따라 경제활동에 참여해야 할 여성노동인구의 상당수를 포착하기 힘든 것이다. 이 점에서 Holst & Spiess는 실망실업자나 비경제활동인구로 분류된 집단 중 근로욕구가 있고 취업능력이 있는 집단을 ‘감춰진 노동력’(hidden labour force)으로 표현하는 것이다.

따라서 기존 근로빈곤층 개념은 비경제활동인구를 포착할 수 있는 새로운 개념을 필요로 하는 것이다. 아래 [그림 2-1]은 기존 근로빈곤층 개념이 주로 어떠한 집단을 포착하고 있으며, 어떠한 집단을 포착하지 못하는

지 잘 보여주고 있다. 그림의 좌측은 취업상태에 따른 집단구분을 나타낸 것이고, 우측은 투입근로시간에 따른 구분을 나타내며, 상단은 근로능력유무에 따른 집단구분을 나타낸 것이다. 기존 근로빈곤층 개념은 이 그림에서 ⑦번 집단, 즉 취업의사와 취업능력을 가진 비경제활동인구를 포착하지 못하나, 근로능력이 없지만 취업하고 있는 ①~③의 집단을 포함하게 된다.

[그림 2- 1] 근로빈곤층의 집단구성



## 2. 근로가능빈곤층(Workable Poor)의 정의

위에 지적하였던 것처럼, 빈곤층 중 ‘근로가 가능한’ 집단을 파악하는 것은 기존 개념의 사각지대를 해소하는 중요한 기능을 한다. 그것은 현재 취업자 중 근로가능자 외에도 비경제활동인구 중 근로가능자를 포착할 수 있게 하기 때문이다. 그리고 이를 위해서는 빈곤층 개인의 근로가능성

(Workability)을 파악할 수 있는 기준이 필요하다. 근로가능빈곤층을 포착할 수 있는 기준이 필요한 것이다. 그 구체적인 기준은 <①근로의지, ②근로능력, ③근로여건> 등으로 요약할 수 있다.

아래에서는 주로 비경제활동인구 중 근로가능빈곤층을 포착하는 데 필요한 기준에 대해 살펴보기로 한다. 물론 이러한 기준은 현재 취업자나 구직자에게도 동일하게 적용할 수 있을 것이다.

첫째, 근로능력 유무를 판정해야 한다. 물론 근로능력을 판정하는 것은 그리 간단하지 않다. 신체적으로 별다른 문제가 없어도 정신적으로 경제활동에 참여하기 힘든 사람이 존재할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 인구학적 특성은 대부분의 조사자료(Survey Data)를 통해 어렵지 않게 확인할 수 있다. 참고로 중증장애가 있거나 만성질환이 있는 사람이라면 근로능력을 가졌다고 판단하기 힘들 것이다. 또한 근로능력 유무 외에도 연령문제를 검토할 필요가 있다. 이는 비경제활동상태에 있으며 취업의사가 있다고 해서 고령인구를 근로빈곤층으로 포함시키는 방안이 타당한지에 대한 의문점을 말해준다. 특히 근로빈곤층 개념이 주로 경제활동참여를 촉진하기 위한 정책에 활용된다는 점을 감안하면, 근로연령집단으로 통제할 필요가 있을 것이다.

둘째, 비경제활동상태에 있는 사람이 취업의사를 갖고 있는지 파악해야 한다. 물론 최근 각국의 공공부조제도는 취업의사가 없더라도 근로능력이 있으며 근로여건이 조성되어 있다면, 취업을 하도록 강제하는 장치를 갖추고 있다. 이 점에서 근로가능성을 판별하는데 취업의사가 중요한 고려 대상이 되지 않는 경우도 있다. 하지만 이러한 강제장치를 적용하지 않더라도, 빈곤가구의 비경제활동인구 중 상당수는 취업의사를 갖고 있다는 점에 주목해야 한다. 이들 중 상당수는 취업의사가 있음에도 현실에서 적절한 취업기회를 갖지 못하고 있는 것이다. 그리고 여성의 경제활동참여율이 상대적으로 낮은 우리나라에서 이 집단은 매우 중요한 의미를 갖는



다. 그럼에도 우리사회는 서구 복지국가에 비해 여성의 경제활동참여를 지원하는 제도가 매우 취약하다는 문제점을 안고 있다. 이 점에서 취업의사를 가진 비경제활동인구를 포착하고 지원대책을 강화할 필요가 있는 것이다.

셋째, 특정한 비경제활동인구가 근로능력이 있고 취업의사가 있다 하더라도 실제 취업이 가능한가 하는 점 또한 중요한 고려사항이다. 비경제활동인구가 주로 여성으로 구성되어 있으며, 이들이 가사를 책임지고 있다는 점을 감안할 때, 보육이나 간병 등 경제활동참여를 저해하는 요인이 있는가 하는 점 또한 매우 중요하다. 예를 들어, 3세 미만의 유아를 보호하는 여성 비경제활동인구에게 경제활동참여를 권장하는 것이 바람직한 일인지는 의문의 여지가 있기 때문이다. 가구원에 대한 간병 등을 이유로 경제활동에 참여하지 못하는 사람 또한 마찬가지이다. 다만, 가구여건 등의 취업장애요인에 대해서는 정책적으로 개입하는 것이 바람직한가에 대한 판단의 문제가 남아 있다. 빈곤층의 여성 비경제활동인구 중 상당수는 근로활동을 통해 자신이 가정에서 수행하는 서비스를 구매할 수 있는 충분한 소득을 벌지 못한다. 따라서 비경제활동인구의 취업을 촉진하기 위해서는 해당 가구가 필요로 하는 서비스를 제공해야 한다. 이 문제와 관련하여 빈곤가구의 여성에게 부과되는 과도한 부담을 덜어주고, 여성의 경제활동참여를 촉진하는 차원에서 서비스 공급을 확대하는 것은 바람직한 일이라고 말할 수 있을 것이다.

이러한 기준을 고려할 때, ‘근로가능빈곤층’이란 “빈곤가구에 속한 구성원 중 근로능력이 있고, 취업의사가 있으며, 취업여건이 마련된 집단”을 지칭하는 것으로 풀이할 수 있다. 위의 [그림 2-1]에서 근로가능빈곤층이란 ④~⑦의 네 집단을 포괄하게 된다.

### 3. 근로가능빈곤층 개념의 장단점

근로가능빈곤층은 정책적으로 매우 활용가치가 큰 개념이다. 이 개념은 현재 취업하고 있는가에 초점을 맞추기보다 해당 개인이 취업할 수 있는 능력과 여건을 갖추고 있는가에 초점을 맞춘다는 점에서 실제 근로빈곤층 지원정책의 대상집단을 포착하는 데 유용하다. 그리고 현재 취업자 외에도 취업의사를 가진 미취업자를 포착하여 정책영역으로 끌어들이는 점에서 긍정적인 역할을 한다. 이는 빈곤가구의 비경제활동인구에게 취업기회를 제공함으로써 빈곤에서 탈출할 수 있는 가능성을 높인다는 점에서 그러하다.

또한 사회보장제도, 특히 공공부조제도와 관련해서 근로가능성을 판단하는 것은 중요한 역할을 한다. 공공부조제도 내에서 근로능력이 없는 집단에 대한 소득보장제도를 관대하게 설계하는 경우, 많은 빈곤층이 이 제도로 진입하려는 욕구를 갖게 된다. 그러한 경우, 연령과 근로능력유무에 대한 판정은 그 통로를 관리하는 중요한 정책수단이 된다. 실제로 각국의 공공부조제도에서 장애수당 등을 지원받을 수 있는 집단을 판정하는 체계를 갖추고 있다. 영국의 근로능력판정(Work-Test)이나 프랑스의 장애판정체계 등이 이러한 기능을 수행하고 있는 것이다. 흥미로운 점은 이러한 장애판정체계가 자연스럽게 공공부조제도 중 근로가능빈곤층을 대상으로 하는 정책을 설계할 수 있게 한다는 점이다. 이 점에서 근로능력 판정은 사회보장제도, 특히 공공부조제도의 전체적인 체계를 유지하는 데 중요한 역할을 하게 되는 것이다.

하지만 이 개념이 긍정적인 측면만을 갖는 것은 아니다. 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 지원에 있어서의 차별을 촉발하는 기능을 하기 때문이다. 역사적으로 영국의 구빈법 이후 많은 제도들이 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 지원을 차별화하는 조치를 취해 왔으며, 이는 현재까지도 계속

되고 있다. 1990년 중반 이후 각국의 공공부조제도 개혁에서도 근로능력이 있는 복지수급자는 다양한 제재의 대상이 되었다. 영국과 미국의 근로연계복지(Welfare to Work, Workfare)나 한국의 자활사업이 그러한 예에 해당된다고 말할 수 있을 것이다.

물론 근로능력 유무에 따라 지원방식을 차별화하는 것이 잘못되었다고 단정하기도 쉽지 않다. 대부분의 서구 복지국가에서 복지제도에 안주하는 근로빈곤층의 취업을 촉진하기 위해 다양한 제재조치를 도입하였던 것은 비판적 관점에서만 해석할 일은 아니다. 실제로 이러한 정책을 도입했다는 것이 이를 말해준다. 오히려 문제의 핵심은 근로능력을 고려한 지원정책의 차별화가 단순히 징벌적 조치만을 강조하는지, 아니면 취업기회를 확대하기 위한 보다 효과적인 조치를 의미하는 것인지에 있다고 말할 수 있을 것이다.

#### 4. 종합적 유형화의 제안

앞서 근로빈곤층 개념의 단점을 보완하기 위해 근로가능빈곤층 개념의 필요성을 언급하였다. 그렇다면 이 두 가지 개념을 토대로 근로빈곤층을 좀 더 종합적으로 유형화하는 방안을 제안하고자 한다. 그것은 “종사상지위와 근로능력유무를 고려한 유형화”를 의미한다. 여기서 종사상지위에 따른 유형화는 일정 부분 고용실태와 근로소득상의 동질성을 보이고 있다는 점을 감안한 것이다. 더욱이 연간 근로시간을 고려한 근로빈곤층 개념이 제도운용과정에서 많은 어려움을 초래할 수 있다는 점을 감안하면, 제도운용을 용이하게 하면서도 동질적 하위집단에 대한 차별화된 정책을 수립할 수 있는 논거를 제시할 수 있을 것이다.

아래 [그림 2- 2]는 종사상지위와 인구학적 구분을 통한 근로빈곤층 유형화의 사례를 보여주는 것이다. 아래 그림에서 각종 고용지원정책의 대상이 되는 집단은 ①~⑧까지의 빈곤층 경제활동인구라고 말할 수 있다.

그리고 EITC 등의 지원정책 대상은 주로 ①~③까지의 빈곤층 임금근로자라고 말할 수 있다. 그리고 각종 고용창출정책을 통해 취업기회를 제공해야 하는 집단은 ⑧의 빈곤층 비경제활동인구라고 말할 수 있다. 이들에 비해 취업빈곤층으로 분류되지만, 근로능력이 없거나 미약한 집단인 ⑨~⑮는 소득보장제도를 통한 지원대상이라고 말할 수 있을 것이다.

[그림 2- 2] 근로빈곤층의 범위와 유형화

		취업상태별·종사상지위별 구분							
		취업자						미취업자	
		임금근로자			비임금근로자			실업자	비경활
		상용직	임시직	일용직	고용주	자영자	무급종사자		
인구학적 구분	근로 능력자	1	2	3	4	5	6	7	8
	근로 무능력자	9	10	11	12	13	14	15	

자료: 노대명(2004)에서 재인용

### 제5절 소결

엄밀한 의미에서 근로빈곤층이란 빈곤가구 구성원 중 경제활동인구를 지칭하는 것으로 해석할 수 있으며, 보완적으로 이들의 연간 취업기간을 고려하여 하위집단을 구분할 수 있다. 그것은 미국이나 프랑스 등의 정부 기관이 정의하는 것처럼, 연간 6개월 이상 취업 또는 구직활동을 한 집단을 근로빈곤층으로 간주하는 것이다. 그리고 이러한 개념은 이론적으로 근로빈곤층을 연구함에 있어 여전히 활용 가능하다.

하지만 기존 근로빈곤층 개념이 갖는 정책적 효용에 대해 생각할 필요가 있다. 그것은 근로빈곤층 개념이 결국 정책적으로 지원해야 할 대상 집단을 포착하는 기능을 하기 때문이다. 그리고 산업구조와 노동시장구조가 다르고, 사회보장제도의 발전정도에서도 큰 차이가 있다면, 기존 근로빈곤층 개념을 그대로 활용하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 노인취업빈곤층 규모가 작지 않은 상황에서 연령을 통제하지 않고, 취업빈곤층과 실직빈곤층을 근로빈곤층으로 간주하는 것은 정책적으로 큰 의미를 갖기 힘들다. 따라서 근로빈곤층 개념은 각국의 현실에 따라 정책화할 수 있는 개념으로 구체화하는 것이 바람직할 것이다. 이것이 현재 우리사회에서 근로빈곤층 개념을 정의함에 있어 주목해야 할 사항이라고 판단된다.

그리고 우리사회에서 근로빈곤층 지원정책은 기존의 근로빈곤층 개념을 그대로 활용하기보다 <중사상지위와 근로능력 유무>라는 기준으로 보완하는 방식이 필요하다고 판단된다. 이는 이미 우리 자활사업에 적용되어 왔다는 점에서 완전히 새로운 개념이 아니다. 다만 빈곤층 미취업자를 선별하는 데 치우쳐, 취업빈곤층의 다양한 특성에 주목하지 못하는 단점을 보완해야 한다는 것이다.

기초생활보장제도의 조건부수급 규정에 따라 도입되었던 근로능력기준은 빈곤층 비경제활동인구에 주목하는 계기를 제공하였다. 우리사회는 이미 근로가능 빈곤층에 천착하고 있었던 것이다. 문제는 오히려 취업빈곤층의 특성에 대한 관심이 부족하여, 이들을 위한 소득보장 및 고용지원제도가 제대로 발전하지 못하였다는 점이다. 이 점에서 취업빈곤층의 특성을 파악할 수 있는 개념에 주력할 필요가 있다. 그것은 중사상지위를 기본으로 하면서, 취업기간 등의 정보를 활용하여 다양한 하위집단으로 구분하는 방식이 강구되어야 한다는 것을 의미한다.

실제로 기존의 연구결과에 따르면, 우리사회의 취업빈곤층은 외국의 취업빈곤층과 다른 특성을 갖는 것으로 판단된다. 그것은 비임금근로자가

차지하는 높은 비중과 밀접한 관련이 있다. 물론 빈곤층 비임금근로자 중 60세 이상 인구가 차지하는 비중은 매우 높다. 그러나 고령인구를 제외하더라도 빈곤층 비임금근로자의 비중은 매우 높은 수준이다. 그렇다면 근로빈곤층 지원정책을 설계함에 있어서도 이러한 특성을 고려해야 할 것이다. 그리고 빈곤층 임금근로자와 관련해서도 일용직근로자의 높은 비중에 주목할 필요가 있다. 그리고 이들 중 상당수가 계절적 실업으로 인해 빈곤상태에 노출된다는 점 또한 고려해야 할 사항이다.

## 제3장 유럽의 근로빈곤층

### 제1절 문제제기

유럽의 근로빈곤층이란 국가와 지역에 따라 다양한 원인에 의해 발생하고, 변화한다. 따라서 다양성의 관점에서 각국의 근로빈곤층의 실태와 발생메커니즘을 분석하는 것이 불가피하다. 좀 더 구체적으로 언급하면, 각국의 고용체제(Employment Regime) 및 복지체제(Welfare Regime)와 관련성 하에서 근로빈곤층 문제의 보편성과 특수성을 검토하는 방식을 취해야 한다는 것을 의미한다. 이는 고용체제와 복지체제의 성격이 근로빈곤층의 규모와 양태에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 일반적으로 근로빈곤층은 개인근로소득(취업특성)과 가구 내 취업자 수(가구특성)의 영향을 받게 된다. 그리고 개인근로소득은 노동시장여건과 각 개인의 노동시장 내 지위에 의해 결정되고, 가구특성은 복지제도의 관대함과 밀접한 관련성을 갖게 된다. 이 점에서 근로빈곤층 문제는 고용체제와 복지체제와의 관련성 하에서 검토되어야 하는 것이다.

이 장에서는 제3장에서 논의에 이어, 보다 구체적으로 국가 간 근로빈곤층 규모 및 실태를 비교하는데 초점을 맞추고자 한다. 그리고 비교대상 국가를 서유럽국가로 제한하고자 한다. 물론 새롭게 유럽연합에 가입한 동유럽 이행국가들을 포함하는 경우, 근로빈곤층 발생메커니즘을 보다 넓은 관점에서 이해할 수 있다는 강점이 있다. 하지만 이처럼 분석범위를 넓히는 경우, 분석에 필요한 자료를 입수하는데 어려움이 있다. 그리고 현

재 시점에서 근로빈곤층 문제는 여전히 서유럽국가들을 중심으로 연구가 활성화되어 있다는 점 또한 고려하였다.

이 장에서 다루고자 하는 내용은 다음과 같다. 첫째, 유럽에서 근로빈곤층 문제가 본격적으로 제기되면서 발표되었던 다양한 연구문건을 검토함으로써 연구와 정책의 현안이 무엇인지 살펴보는 것이다. 둘째, 근로빈곤층의 개인특성과 취업특성이 국가별로 어떠한 차이를 나타내고 있는가 하는 점이다. 이는 성별·연령·교육수준 등 인구학적 특성이 근로빈곤층으로 진입할 확률에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 셋째, 각국의 가구구성 및 특성이 근로빈곤층의 발생에 어떠한 영향을 미치는가 하는 점이다. 이는 가구 내 취업자 수와 여성의 경제활동참여가 중요한 고려사항이 될 것이다. 끝으로, 앞서 기술했던 분석결과를 토대로 유럽차원에서 근로빈곤층의 규모와 특성의 국가별 차이가 갖는 정책적 함의를 도출할 것이다.

## 제2절 이론적 검토

### 1. 개념에 대한 정의

유럽 근로빈곤층에 대한 선행연구를 검토하고, 그 규모와 실태를 언급하기에 앞서, 유럽의 연구자들이 채택하고 있는 근로빈곤층 개념과 접근 방식에 대해 간략하게 언급할 필요가 있다.

먼저 유럽연합에서 발간되는 대부분의 연구문건은 빈곤선과 관련해서, 가처분소득을 기준으로 OECD Modified Equivalence Scale을 적용하여 산출된 중위소득의 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 채택하고 있다. 간헐적으로 다른 가구균등화 지수<sup>4)</sup>를 적용하거나, 평균소득의 40%~50%를 빈곤선으



로 활용하기도 한다. 하지만 대부분의 문건들은 전자의 방식을 택하고 있다. 따라서 이후에 제시되는 한국의 근로빈곤층 관련 수치는 별도의 언급이 없는 한, 수정된 가구균등화 지수를 적용한 가처분소득의 중위 값을 활용할 것이다.

이러 빈곤층의 소득동태성(Income Dynamics)을 고려한 집단구분과 관련해서는 빈곤경험의 기간과 횟수에 따른 접근방식을 언급할 수 있다. 그것은 푸아르즈가 제시한 빈곤층의 동태적 유형구분 방식에 따라, 서로 배타성을 가진 다음 4개의 집단으로 구분하는 것이다. ①계속비빈곤층(The persistent non-poor), ②일시빈곤층(The transient poor), ③반복빈곤층(The recurrent poor), ④계속빈곤층(The persistent poor)이 그것이다. 여기서 계속비빈곤층은 조사기간 중 빈곤을 전혀 경험하지 않은 집단을, 일시빈곤층은 빈곤을 단 1차례(주기) 경험한 집단을, 반복빈곤층은 빈곤을 한 차례 이상 경험하였으나 연속 2년을 초과하지 않는 집단을, 계속빈곤층은 최소한 3년 이상을 연속적으로 빈곤을 경험한 집단을 지칭한다(Fouarge, 2005). 하지만 이 문제와 관련해서는 연구자에 따라 계속빈곤층에 대한 조작적 정의가 상이하게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 그것은 패널데이터의 Wave가 충분하지 않은 경우에 발생하는 문제이기도 한데, 데니스와 귀오는 계속빈곤층을 지난 3년 중 2년 이상 빈곤상태에 있었던 집단으로 정의하고 있다(Dennis & Guio, 2004).

그리고 유럽에서 근로빈곤층에 대한 개념정의는 2004년을 기점으로 이전과 이후에 뚜렷한 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 그것은 유럽연합 차원에서 근로빈곤층 개념에 대한 합의를 도출함에 따라, 많은 연구결과가 2004년 이후 동일한 조작적 정의를 채택하는 경향이 있음을 의미한다. 그것은 ‘가장 주된 경제활동상태’(Most Frequent Activity Status: MFAS)에 초점을 맞추는 방식을 의미한다. 이 방식은 가구소득이 빈곤선 이하인 가구

4) 여전히 많은 연구자들은 가구원 수의 제곱근을 균등화 지수로 활용하고 있다.

의 구성원을 5개의 주된 경제활동상태로 구분하고 있다: ①임금근로자(Dependant Employee), ②자영업자(Self-Employed), ③실업자(Unemployed), ④퇴직자(Retired), ⑤기타 비경제활동인구(Inactive). 그리고 이 구분을 전체로 정의된 근로빈곤층(Working Poor)이란 1년 중 7~12개월을 해당 경제활동상태를 유지한 임금근로자와 자영업자를 지칭하게 된다.

지금까지 많이 활용되던 근로빈곤층 개념과 비교할 때, 이러한 조작적 정의가 갖는 장점은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 특정 시점의 취업상태만을 고려함에 따라 손실되는 케이스를 고려할 수 있다는 점이다. 즉, 제2장에서 언급한 <개념 B>를 사용하는 경우, 해당 시점에는 미취업자였으나 연간 취업자였던 케이스를 반영할 수 있는 것이다. 둘째, <개념 A>에 따라 취업기간에 초점을 맞추는 방식을 취업상태와 종사상지위를 고려하는 방식으로 다원화시킬 수 있다는 점이다.

그 밖에도 위의 근로빈곤층 개념을 보완하는 개념으로 ‘가구의 노동강도’(Work Intensity: WI) 개념을 들 수 있다. 이 개념은 가구원들이 일한 개월 수의 합을 근로연령 가구원 수로 나눈 값을 의미하며, 노동강도는 0과 1사이에 분포하게 된다. 여기서 가구원 중 16~64세의 근로연령 가구원이 최소한 1인 이상 존재하는 가구만이 계산에 포함된다. 그리고 근로연령집단 중 16세~24세로 비경제활동상태에 있거나 적어도 한명의 부모와 함께 사는 사람은 제외된다(Bardone & Guio, 2005).

그리고 유럽의 많은 연구문헌에서 사용되는 근로빈곤층 관련 개념에 대해 간략하게 언급할 필요가 있다. 이는 주로 근로빈곤층을 구성하는 하위 집단을 표현할 때, 사용되는 개념들이다: 경제활동빈곤층(Active Poor), 실직빈곤층(Unemployed Poor), 임금근로빈곤층(Employee Poor), 비임금근로빈곤층(Self-Employed Poor) 등의 개념이 그것이다.

## 2. 근로빈곤층 연구의 최근 동향

1990년대 후반까지 유럽은 근로빈곤층 연구에 큰 관심을 갖지 않고 있었다. 물론 일부 개별 연구자들은 유럽에서의 근로빈곤층 문제에 주목하고 있었으나 이것이 개별 국가차원에서 중요한 문제로 인식되지 않았던 것이다. 그 결과, 근로빈곤층 문제는 개념은 물론이고 방법론에 이르기까지 합의된 사항이 거의 없었다.

하지만 유럽사회는 지속적으로 발표되는 근로빈곤층 문제에 주목하지 않을 수 없었으며, 그것은 매우 큰 충격으로 느껴지게 되었다. 영미국가들에 의해 강력한 고용보호체제(Employment Protection Regime)를 갖추고 있으며, 실업자를 지원하는 관대한 사회보장제도를 가진 유럽대륙 국가들에게 근로빈곤층의 증가란 기존 사회보장체계, 또는 복지국가체제의 지속가능성에 대한 문제제기로 인식되었기 때문이다.

결국 2003년 리스본에서 개최되었던 유럽평의회(European Councils)는 유럽복지국가 내부의 근로빈곤층 문제를 공식적으로 확인하고, 그 실태를 파악하여 대책을 마련해야 한다는 점에 합의하였다. 이는 이후 유럽에서의 근로빈곤층 연구, 특히 국제비교연구를 촉발시키는 중요한 계기가 되었다. 실제로 Peña-Casas & Latta가 2004년 발표한 『유럽의 근로빈곤층』(Working Poor in European Union)은 유럽연합차원에서 근로빈곤층 연구를 본격화하는 시발점을 마련하였다.

미국에서는 이미 1990년대 중반부터 근로빈곤층에 대한 정부차원의 연구와 통계발표가 있었으며, 많은 연구자들이 이 문제를 언급해 왔다는 점을 감안하면, 상대적으로 뒤늦은 출발이었다고 말할 수 있을 것이다. 하지만 최근 유럽에서의 근로빈곤층 연구는 매우 빠른 속도로 발전하고 있다. 특히 유럽공동체가구패널(ECHP)이 구축됨에 따라 국제비교연구 또한 매우 활발하게 진행되고 있다. 앞서 언급했던 Peña-Casas & Latta의 연구도

거의 전적으로 ECHP에 의존하고 있다는 점이 이를 잘 말해준다.

그리고 유럽에서 근로빈곤층 연구는 미시적 원인, 즉 개인특성과 가구 특성에 대한 연구에서 거시적 원인에 초점을 맞춘 연구로 빠르게 발전하고 있는 것처럼 보인다. 그것은 수십 년 간 축적된 빈곤연구 결과를 통해 개인 및 가구특성에 대해서는 쉽게 접근할 수 있었으나, 이것만으로는 근로빈곤의 문제를 설명하는데 충분하지 않았기 때문으로 판단된다. 그것은 복지체제(Welfare State Regimes)와 고용체제(Employment Regimes)가 근로빈곤층의 발생과 양태에 어떠한 영향을 미치는지 충분히 설명할 수 없었기 때문이다.

위의 문제와 관련해서 2005년 11월 독일 쾰른에서 개최된 <서유럽의 근로빈곤층>(Working Poor in Western Europe)에 관한 학술회의는 매우 흥미롭다. 유럽 각국의 근로빈곤층 문제가 폭넓게 제기되었을 뿐 아니라, 근로빈곤층과 복지체제의 문제가 본격적으로 제기되었기 때문이다. 참고로 당시 발표된 많은 논문 중 Lohmann의 <복지국가체제에 있어 근로빈곤층 문제의 다양한 양상>(The Different faces of In-Work-Poverty across Welfare State Regimes)은 근로빈곤층의 규모와 양태가 왜 국가마다 상이한가의 문제에 초점을 맞추고 있다는 점에서 매우 시사적이다.<sup>5)</sup>

그리고 최근 유럽에서 근로빈곤층 문제는 연구의 절정기에 달하고 있는 것처럼 보인다. 그것은 비단 연구가 활성화되고 있다는 측면을 넘어, 각국 정부와 연구자 그리고 고용·복지정책의 담당자들이 함께 이 문제를 해결하기 위한 구체적인 노력이 가시화되고 있다는 점에서 그러하다. 참고로 2007년 프랑스 파리에서 개최된 <근로빈곤층과 사회적 실천>(Travailleurs pauvres et Action sociale) 심포지엄에는 정부부처 관계자와 연구자 그리고

5) 이 주제와 관련해서 Lohmann은 2006년 유럽패널네트워크(EPUNet) 학술회에서 동일한 주제로 좀 더 발전시켜 발표하였으며, 복지국가와 노동시장제도가 근로빈곤층에 어떠한 영향을 미치는지 거시적 분석에 초점을 맞추고 있다.

일선 행정실무자 및 시민단체들이 참여하여 근로빈곤층 문제의 원인 대책을 본격적으로 모색하였다.

### 3. 선행연구결과에 대한 정리

유럽에서 근로빈곤층 연구는 기존 영미국가의 접근방식과 비교할 때, 어떠한 점에서 차이가 있는가. 이는 이 자체로 매우 흥미로운 주제이다. 이 주제에 관한 한, 유럽이 미국에 비해 후발주자이며, 유럽 내부의 국가가 차이를 포괄할 수 있는 접근방식을 필요로 한다는 점을 감안하면, 중요한 시사점을 제공할 수 있기 때문이다. 로만과 마르크스는 유럽 접근방식의 특징은 근로빈곤층 문제를 저임금이나 근로소득 등 노동시장에서의 개인의 지위와 특성 이상으로, 가구규모나 가구특성에 초점을 맞추고 있는 점이라고 말한다(Lohmann & Marx, 2005). 이는 근로빈곤층이 개인의 노동과 가구단위 소득의 조합에 의해 정의된다는 점에서 논리적으로 당연한 접근방법이다.

#### 가. 노동이 근로빈곤에 미치는 영향

지금까지의 연구결과는 대부분 근로빈곤층이 발생하는 근본적인 원인을 노동시장에서 찾아 왔다. 그리고 그것은 산업구조의 변화, 노동시장구조의 변화 등에 초점을 맞추는 방식을 의미한다. 따라서 이러한 시사점을 제시하는 연구결과를 간단히 소개하면 아래와 같다.

먼저 탈산업화 또는 서비스부문의 고용비중 증가는 빈곤율 및 근로빈곤율 증가에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Lohmann, 2006). 이는 서비스부문 일자리 비중이 증가하는 경우, 그 노동집약적 특성으로 인해 임금 격차가 증가하고, 빈곤율 증가에 영향을 미칠 수 있다는 가정에 근거하고

있다. 하지만 탈산업화가 임금격차나 빈곤율에 미치는 영향에 관해서는 정책적 대응이 매우 중요할 수 있다. 에스핑-앤더슨의 말처럼, “동일한 원인이 아주 다른 결과를 초래할 수 있기” 때문이다”(Esping-Andersen, 1999). 하지만 문제는 정책적 요인을 통제하고 초기조건만으로 그 영향을 판단하기 용이하지 않다는 점이다.

기타 산업비중이 과소가 해당 국가의 임금격차나 빈곤율에 미치는 영향 또한 정책적 효과가 개재된 것으로 이해해야 할 것이다. 참고로 전체 산업에서 농업이 차지하는 비중이 큰 경우에도 상대적으로 빈곤율이 증가하는 것으로 알려져 있다. 이는 농업부문 종사자의 빈곤율이 다른 업종 종사자의 빈곤율에 비해 높다는 것을 의미한다. 그리고 유럽국가 중 포르투갈 등은 농업부문의 높은 빈곤율이 전체 빈곤율에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 달리 표현하면, 농업부문 종사자 비중이 높은 국가는 상대적으로 빈곤율이 증가할 개연성이 큰 것이다.

노동시장의 구조가 빈곤율에 미치는 영향 또한 매우 중요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 통상적으로 취업자에 비해 미취업자의 빈곤율이 높으며, 취업자 중에서는 임금근로자에 비해 비임금근로자의 빈곤율이 높은 것으로 알려져 있다. 그리고 임금근로자라 하더라도 불완전근로자는 완전근로자에 비해 빈곤율이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 여기서 불완전근로자는 근로시간과 고용계약형태를 통해 파악한 것이다. 즉, 주당 근로시간이 35시간 미만인 사람과 이상인 사람의 빈곤율은 약 두 배 가량 차이를 보이며, 정규직근로자와 임시직근로자의 빈곤율 또한 유사한 수준의 격차를 보인다. 이는 전체 노동시장에서 취업자와 실업자의 구성, 취업자 중 비임금근로자의 비중, 임금근로자 중 불완전고용근로자 및 저임금근로자의 비중 등이 근로빈곤율에 매우 큰 영향을 미친다는 점을 말해주는 것이다. 취업상태나 종사상지위는 개인 근로소득의 고저를 나타내는 저임금근로에 중요한 영향을 미치며, 각 개인은 자신이 일하는 사업장의 규모,

업종 및 직종, 그리고 각 개인의 성별, 연령, 교육수준 및 기술숙련도, 고용형태 등에 따라 저임금근로자가 될 확률이 달라지게 된다. 예를 들면, 저임금근로자는 제조업부문이 아닌 농업이나 서비스부문에서 발생할 확률이 높고, 대규모 사업장 보다 소규모 사업장에서 발생할 확률이 높으며, 직장에서의 지위 또한 중요한 영향을 미친다(Marlier & Ponthieux, 2000; Concialdi, 2001; Howell & Huebler, 2001).

#### 나. 가구요인이 근로빈곤에 미치는 영향

각 개인의 고용특성과 근로소득이 빈곤에 미치는 영향은 가구특성에 의해 상쇄되거나 심화되는 경향을 나타내고는 한다. 먼저 저임금근로자가 부모와 동거하거나, 사회적 이전소득에 의해 부족한 소득을 보충 받거나, 자산소득이 있거나, 가구 내 다른 근로자가 이미 높은 근로소득을 올리는 경우, 근로빈곤층으로 전락할 위험성이 감소하게 된다. 이는 각 개인의 고용특성에 의한 빈곤위험이 가구특성에 의해 완화되는 경우를 의미한다. 반대로 각 개인이 저임금근로자가 아니라도 가구원 수가 많은 경우에는 빈곤층으로 전락하게 된다(Ioakimoglou & Soumeli, 2002).

이 문제와 관련해서 가디너와 밀러는 영국의 사례를 들어, 어떻게 저임금근로자가 빈곤에 빠지지 않는가를 설명하고 있다. 이들에 따르면, 2000년 현재 영국의 임금근로자 중 23%가 저임금근로자이며, 저임금근로자 중 14%만이 빈곤층으로 나타나고 있다. 이는 저임금근로자의 86%는 가구특성을 통해 빈곤층으로 전락하지 않고 있음을 말해주는 것이다(Gardiner & Millar, 2006).

그렇다면 유럽에서 저임금근로가 근로빈곤문제에 미치는 영향은 어떠한가. 물론 그것은 연구자에 따라 상이하다. 하지만 일부 연구자들은 유럽에서 저임금근로가 근로빈곤층의 증감에 미치는 영향이 그리 크지 않다는 점을 강조하고 있다. 이는 가구요인이 빈곤율 증가를 설명함에 있어 상대

적으로 더 중요한 요인이며, 복지제도에 의한 빈곤감소효과 또한 가구구성과 취업상태 간의 차이와 강력하게 연계되어 있음을 시사하는 것이다. 바로 이 점이 근로빈곤층 연구에 있어 유럽의 연구자들이 최근 주목하고 있는 사항이다(Strengmann-Kuhn, 2002; Lohmann, 2006; Gardiner & Millar, 2006).

위의 설명을 통해 확인할 수 있듯이, 유럽에서 근로빈곤층의 발생과 관련해서 가구특성이 미치는 영향은 매우 크다. 그리고 그것은 가구 내 다른 취업자의 존재와 그 고용특성을 통해 설명할 수 있다. 성인단독가구의 경우에는 자녀가 없는 경우에 비해, 자녀가 있는 경우 빈곤율이 상대적으로 높게 나타난다. 이는 가구 내 취업자 수가 1인을 초과할 수 없는 상황에서 아동을 보육하는데 필요한 지출이 상대적으로 높기 때문이다. 그리고 자녀를 양육하는 부부가구의 경우, 성인인구의 취업인구 및 취업특성에 따라 빈곤율에 큰 차이가 나타나는 것을 알 수 있다. 즉, 취업자가 있는 경우와 없는 경우, 그리고 전일제 근로자 또는 불완전근로자의 분포에 따라 빈곤율에 있어 차이가 나타나는 것이다. 물론 이러한 가구특성과 관련해서도 국가에 따라 매우 큰 차이가 나타나는 것을 알 수 있다.

참고로 가구 내 취업자 수는 덴마크가 가장 높고 라틴유럽 국가들이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 가구 내 평균 취업자 수의 증가가 여성의 경제활동참여와 밀접한 관련이 있으며, 여성의 경제활동참여는 국가의 보육서비스 지원 등 복지급여의 범위와 수준에 있어서의 관대함에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 그 밖에도 아동수당이나 가족수당 등에 따라 빈곤율이 큰 차이를 보이는 것을 확인할 수 있다 (Peña-Casas & Latta, 2004).

끝으로 개인특성과 관련해서는 다음과 같은 특성이 나타나고 있다는 점을 지적할 수 있다. 먼저 15세 이상 전체 성인인구를 대상으로 할 때, 남성과 여성의 빈곤율은 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있



다. 이는 한국의 경우 여성의 빈곤율이 더 높다는 점과 비교할 때, 매우 흥미로운 점이다. 연령과 관련해서는 유럽 15개국 평균을 보면, 24세 이하 집단의 빈곤율이 가장 높고, 25~54세 집단에서는 빈곤율이 낮아지고, 55세 이상 집단에서는 다시 빈곤율이 증가하는 경향이 나타나는 것을 확인할 수 있다. 하지만 이러한 경향 또한 국가에 따라 큰 차이를 나타내고 있다. 그리고 교육수준에 따른 빈곤위험율은 거의 모든 국가에서 동일한 방향으로 나타나고 있다. 그것은 고학력자에 비해 저학력자가 빈곤에 노출될 위험성이 높다는 것을 의미한다(Bardone & Guio, 2005).

#### 다. 선행연구에 대한 종합적 검토

결과적으로 개별 국가의 빈곤율 및 근로빈곤율은 산업구조와 노동시장 구조, 가구구성과 가구특성, 개인의 인구학적 구성과 교육수준 등의 요인이 어떻게 조합되어 있으며, 기존의 고용정책과 복지정책이 어떻게 구성되어 있는가에 따라 상이하게 나타나게 된다.

이처럼 초기조건이 다른 상황에서 각국은 상이한 고용정책과 복지정책을 선택하게 된다. 설사 동일한 정책을 채택하더라도 초기조건이 다른 상황에서 그것이 만들어내는 결과가 동일하지 않다. 실업급여의 소득대체율이나 적극적 노동시장정책을 위한 지출비중, 근로소득보전세제(EITC)의 비중 등은 국가마다 선택하는 고용정책이 다르며, 그것이 초기조건에 미치는 영향 또한 상이할 것이다. 마찬가지로 복지정책에 있어서도 아동수당이나 가족수당 등의 복지지원의 관대함 정도는 빈곤율에 중요한 영향을 미치게 된다.

대체로 소득대체율과 보육지원이 관대하면 할수록 근로빈곤층의 규모는 감소한다. 그리고 이러한 관대함은 실직빈곤층 외에도 취업빈곤층에게도 긍정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 다만, 소득대체율 만으로는 근로빈곤율의 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 노동

조합의 가입율은 근로빈곤층의 규모를 감소시키는 영향을 미친다. 하지만 이 경우에도 임금협상과 최저임금은 유의미한 효과를 미치지 않는 것으로 나타나고 있다. 다만 특이한 점은 최저임금제가 없는 중앙·산별 임금협상방식을 취한 국가에서 근로빈곤층 비율이 높게 나타나고 있다는 점이다. 그리고 분권화된(decentralised) 협상체계를 갖춘 국가에서 근로빈곤층의 확률이 가장 높게 나타나고 있다(Lohmann, 2006).

### 제3절 빈곤층 및 근로빈곤층의 규모

이 절은 기존 연구자료를 활용하여 빈곤율 및 근로빈곤율을 비교한다는 점에서 다양한 연구결과가 의존하고 있는 데이터의 특성에 대해 간략하게 설명할 필요가 있다. 현재 유럽 각국의 빈곤율을 추정하기 위한 데이터는 크게 LIS와 ECHP 그리고 EU\_SILC Survey 데이터로 구분할 수 있으며, 별도로 OECD가 각국 통계청에 발송한 설문용 토대로 작성된 데이터가 존재한다.

본 절에서는 주로 ECHP 데이터와 EU\_SILC 데이터를 토대로 산출된 결과를 활용하고자 한다. 하지만 이 경우에도 몇 가지 문제점이 발생할 수 있다. 그 이유는 ECHP 데이터의 경우, 2001년까지 대표적인 자료로 활용되다, 2005년 이후에는 EU\_SILC 데이터가 그 지위를 대신하고 있기 때문이다. 따라서 시계열자료의 경우, 상당수가 상이한 데이터 세트로 구성되어 있다는 점을 감안해야 한다. 그리고 2005년 이후 EU\_SILC 데이터가 이전 시점에 비해 상대적으로 신뢰도가 높은 것으로 판단된다. 이러한 한계를 감안하여, 중요한 몇 가지 수치에 대해서는 ECHP 데이터나 EU\_SILC 데이터 외에도 각국 통계청 자료를 활용한 수치를 인용할 것이다. 이는 표본규모 측면에서 상대적으로 신뢰도가 높은 결과라고 판단되기 때문이다.

## 1. 빈곤율의 국제 비교

유럽 각국의 빈곤율을 비교하고 그 추이를 살펴보는 문제와 관련해서, 최근 유럽통계청(Eurostat)이 매년 수치를 공개하고 있다는 점에서 국제비교가 한층 용이해졌다는 점을 언급해야 할 것이다. 따라서 이 절에서는 유럽통계청에서 발표한 자료를 토대로 소득불평등 및 빈곤율의 수치를 파악하고, 이를 설명하는 방식을 취할 것이다. 참고로 유럽통계청의 빈곤율 데이터는 2001년까지는 ECHP 데이터를 토대로 추정된 것이며, 그 이후 4년간의 과도기를 거쳐 2005년부터는 새롭게 통합된 EU-SILC Survey 데이터를 토대로 추정된 것이다. 따라서 엄밀하게 말해서, 이 두 데이터는 동일한 데이터로 간주하기 힘든 것이다. 하지만 그 이상의 데이터가 없다는 점을 감안할 때, 이 선택은 불가피한 것이라고 판단된다.

먼저 아래 <표 4-1>은 1995년, 2000년, 2005년에 상·하위 20% 소득계층의 평균소득의 배율을 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 유럽 15개국의 평균 배율은 1995년 5.1배에서 2000년 4.5배, 2005년 4.8배로 감소 후 소폭 증가하는 양상을 보여주고 있다. 그리고 1995년 소득불평등이 가장 심한 국가는 포르투갈, 그리스, 스페인, 이태리 순이며, 2005년에는 포르투갈, 그리스, 영국, 이태리, 스페인 순으로 변화한 것으로 나타나고 있다. 그리고 1995년부터 2005년까지 10년간 소득불평등의 변화를 보면, 영국과 덴마크가 각각 0.6배 증가한 것으로 나타나며, 나머지 국가들은 감소한 것으로 나타나고 있다. 가장 큰 폭의 감소세를 보인 국가는 독일과 그리스로 나타나고 있다.

〈표 3- 1〉 유럽 15개국의 소득 5분위 배율

	1995	2000	2005	2005-1995
유럽 15개국	5.1	4.5	4.8	-0.3
벨기에	4.5	4.3	4.0	-0.5
덴마크	2.9	-	3.5	0.6
독 일	4.6	3.5	3.8	-0.8
아일랜드	5.1	4.7	5.0	-0.1
그리스	6.5	5.8	5.8	-0.7
스페인	5.9	5.4	5.4	-0.5
프랑스	4.5	4.2	4.0	-0.5
이태리	5.9	4.8	5.6	-0.3
룩셈부르크	4.3	3.7	3.8	-0.5
네덜란드	4.2	4.1	4.0	-0.2
오스트리아	4.0	3.4	3.8	-0.2
포르투갈	7.4	6.4	6.9	-0.5
핀란드	-	3.3	3.6	-
스웨덴	-	-	3.3	-
영 국	5.2	5.2	5.8	0.6

주: 균등화된 가처분소득 기준으로 상·하위 20% 소득계층의 소득 배율

자료: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

아래 <표 3-2>는 1995년과 2000년 그리고 2005년 세 개의 시점에 유럽 15개국의 상대빈곤율을 시장소득과 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정하여 비교한 것이다. 먼저 유럽 15개국의 시장소득 기준 빈곤율은 1995년과 2000년, 2005년에 각각 26%, 23%, 25%로 나타나며, 가처분소득을 기준으로 보면, 17%, 15%, 16%로 나타나는 것을 알 수 있다. 전체적으로 2000년에 소폭 감소하다 2005년 다시 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다. 각 소득 기준 빈곤율의 절대수치를 살펴보면, 시장소득 기준 빈곤율은 아일랜드, 덴마크, 영국 순으로 높게 나타나며, 가처분소득 기준 빈곤율은 아일랜드, 그리스, 스페인, 영국 순으로 높게 나타나고 있다.

유럽에서 조세 및 사회보장제도를 통한 공적이전소득이 빈곤율 감소에

미치는 영향은 한국과 비교할 때 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 아래 표에 따르면, 유럽 15개국의 평균 빈곤율 감소 폭은 1995년 9%, 2000년 8%, 2005년 9%로 나타나고 있다. 이를 국가별로 보면, 2005년 현재 공적이전 소득에 의한 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나는 국가는 스웨덴(20%), 덴마크(18%), 핀란드(16%), 프랑스(13%) 순으로, 가장 낮은 국가는 그리스(3%), 스페인(4%), 포르투갈(7%) 순으로 나타나고 있다.

<표 3- 2> 유럽 15개국의 상대빈곤율 추이

	시장소득 기준 빈곤율(A)			가처분소득 기준 빈곤율(B)			2005년 기준 A-B
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	
유럽 15개국	26	23	25	17	15	16	-9
벨기에	27	23	28	16	13	15	-13
덴마크	-	-	30	10	-	12	-18
독 일	22	20	23	15	10	12	-11
아일랜드	34	31	32	19	20	20	-12
그리스	23	22	23	22	20	20	-3
스페인	27	22	24	19	18	20	-4
프랑스	26	24	26	15	16	13	-13
이태리	23	21	23	20	18	19	-4
룩셈부르크	25	23	23	12	12	13	-10
네덜란드	24	22	22	11	11	11	-11
오스트리아	24	22	24	13	12	12	-12
포르투갈	27	27	26	23	21	19	-7
핀란드	-	19	28	-	11	12	-16
스웨덴	-	-	29	-	-	9	-20
영 국	32	29	31	20	19	19	-11

주: 균등화된 시장소득 및 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정

자료: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; 한국은 1995년과 2000년은 가구소비실태조사, 2005년은 전국가계조사 자료

아래 <표 3-3>은 포스터와 에르콜의 2005년 보고서에 실린 유럽 15개국의 빈곤율 추이를 나타낸 것이다. 이 표를 제시하는 이유는 위의 <표

3-1> 및 <표 3-2>와 다른 데이터를 활용하여 빈곤율을 추정하고 있기 때문이다. 아래 표는 저자들이 각국 통계청 자료를 토대로 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 적용하여 빈곤율을 추정한 결과이다. 따라서 이 표는 데이터가 다를 뿐 아니라, 빈곤선과 데이터의 시점 자체가 다르다는 점에서, 위의 두 표와 비교할 때 빈곤율에 대한 추정결과가 다르게 나타날 수 밖에 없다는 점에 주의해야 한다.<sup>6)</sup>

<표 3- 3> 1980년대 이후 각국의 상대빈곤율 추이

	빈곤율			조사연도
	mid-1980s	mid-1990s	2000	
유럽 15개국	7.9	8.8	9.3	
오스트리아	6.1	7.4	9.3	1983, 1993, 1999
벨기에	10.5	7.8	-	1983, 1995, n.a.
덴마크	5.3	3.8	4.3	1983, 1994, 2000
핀란드	5.1	4.9	6.4	1986, 1995, 2000
프랑스	8.0	7.5	7.0	1984, 1994, 2000
독 일	6.4	9.1	9.8	n.a., 1994, 2001
그리스	13.4	13.9	13.5	1988, 1994, 1999
아일랜드	10.6	11.0	15.4	n.a., n.a., 2000
이태리	10.3	14.2	12.9	1984, 1995, 2000
룩셈부르크	5.4	5.5	5.5	1986, 1996, 2001
네덜란드	3.1	6.3	6.0	1985, 1995, 2000
포르투갈	-	14.6	13.7	n.a., 1995, 2000
스페인	13.8	11.5	-	1985, 1995, n.a.
스웨덴	6.0	3.7	5.3	1983, 1995, 2000
영 국	6.9	10.9	11.4	1985, 1995, 2000

주: 균등화된 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 설정하였음

자료: Forster and D'Ercole(2005); 한국은 <가구소비실태조사> 1995년 2000년 자료

6) Forster와 d'Ercole은 2005년 보고서 말미에 데이터 유형에 따라 빈곤율 및 지니계수를 비교하는 표를 제시하고 있다. 이 표를 참조.

포스터와 에르콜의 2005년 보고서에 실린 연령집단별 빈곤율을 보면, 국가마다 어떠한 집단이 빈곤위험에 더 크게 노출되어 있는지 확인할 수 있다. 아래 <표 3-4>는 65세 이상 노인인구의 빈곤율이 13.8%로 18세~64세 집단의 7.9%에 비해 약 5.9% 가량 높게 나타나고 있음을 보여준다. 유럽 15개국 중 노인 빈곤율이 가장 높은 국가는 아일랜드(35.5%), 포르투갈(29.2%), 그리스(24.3%) 순이며, 가장 낮은 국가는 네덜란드(1.6%), 덴마크(6.1%), 룩셈부르크(6.1%) 순으로 나타난다. 또한 18세~64세 인구집단의 빈곤율이 높은 국가는 네덜란드와 독일로 나타나고 있다. 여기서 노인빈곤율은 해당 국가의 노후소득보장제도 등 복지제도의 발달정도를 말해주는 지표로 이해할 수 있다.

<표 3- 4> 각국의 65세 이상 노인 빈곤율(2000년)

	65세 이상	18세~64세	전 체
EU 15개국	13.8	7.9	9.3
오스트리아	9.2	8.0	9.3
덴마크	6.1	5.0	4.3
핀란드	10.4	6.4	6.4
프랑스	10.5	6.0	7.0
독 일	8.5	9.2	9.8
그리스	24.3	10.8	13.5
아일랜드	35.5	11.9	15.4
이태리	15.3	11.5	12.9
룩셈부르크	6.1	4.5	5.5
네덜란드	1.6	5.9	6.0
포르투갈	29.2	9.6	13.7
스웨덴	7.8	5.1	5.3
영 국	14.4	8.7	11.4

주: 균등화된 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 설정하였음

자료: Forster and D'Ercole(2005); 한국은 <가구소비실태조사> 2000년 자료

## 2. 근로빈곤층 규모의 비교

유럽 각국의 근로빈곤층 비율과 관련해서는 2005년 이후 활용되고 있는 근로빈곤(In-Work-Poverty) 개념에 따른 규모를 선택하기로 한다. 앞서 설명하였던 바와 같이, 유럽연합 차원에서 제안하고 있는 이 개념은 근로빈곤층을 보다 광범위하게 포괄하고 있으며, 서로 동질적인 집단을 구분하기 용이하다는 장점을 갖고 있다.

아래 <표 3-5>는 근로빈곤층 비율을 근로자집단과 미취업자 집단으로 구분하여 보여주고 있다. 먼저 근로자 중 빈곤층 비율은 유럽 15개국 평균 7%로 나타나며, 그 중 임금근로자의 빈곤율은 6%에 불과한데 비해 자영업자의 빈곤율은 16%에 달하고 있다. 이는 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비중이 클수록 빈곤율을 증가시키는 방향으로 영향을 미치게 되나, 그 절대규모가 작아 전체 빈곤율에 미치는 영향은 크지 않다는 점을 말해준다. 유럽 15개 국가 중 근로자의 빈곤율이 가장 높은 국가는 그리스(13%), 포르투갈(12%), 스페인(10%), 이탈리아(10%) 순이며, 이들 국가는 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비율이 상대적으로 높은 국가로 구성되어 있다. 흥미로운 점은 이들 국가가 모두 유럽남부에 위치한 국가이며, 통상적으로 ‘잔여주의 복지체제’로 분류되는 국가라는 점이다. 이들 국가와 비교할 때, 한국은 자영업자의 빈곤율이 매우 높다는 점에서 이들 유럽남부국가들과 유사한 특성을 나타내는 것으로 이해할 수 있다.

미취업자 중 빈곤율은 일하지 않는 사람들에 대한 소득보장이 얼마나 잘 이루어지고 있는 가를 보여준다. 유럽 15개국 평균을 보면, 실업자 중 빈곤율이 38%로 가장 높고, 다음이 비경제활동인구의 빈곤율로 25%에 이르며, 퇴직자의 빈곤율이 가장 낮은 17%로 나타나고 있다. 이는 노후소득보장제도가 발달하여 미취업자 중 퇴직자에 대한 소득보장이 상대적으로 잘 이루어지고 있음을 말해주는 것이다. 물론 이와 관련해서도 국가간 차



이가 존재한다는 점을 확인할 수 있다. 먼저 미취업자의 빈곤율이 가장 높은 국가를 보면, 아일랜드(35%), 그리스(28%), 영국(28%), 포르투갈(27%), 스페인(24%), 이태리(24%) 순으로 나타나고 있다. 이어 실업자의 빈곤율을 보면, 아일랜드(54%), 이태리(51%), 영국(49%) 순으로 나타나고 있다. 이들 국가는 실업자에 대한 소득보장이 제대로 이루어지지 않는 국가군으로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 3- 5〉 각국의 주된 경제활동상태에 따른 빈곤율(2001년)

	근로자(Employed) (= Working Poor)			미취업자(Non-Employed)			
	소계	임금근로	자영업	소계	실업자	퇴직자	비경활자
유럽 15개국	7	6	16	22	38	17	25
벨기에	4	3	10	22	32	21	21
덴마크	3	1	15	22	23	23	22
독 일	4	4	5	16	34	13	18
그리스	13	5	25	28	39	32	23
스페인	10	7	20	24	37	18	24
프랑스	8	6	25	22	30	17	26
아일랜드	7	6	16	35	54	39	33
이태리	10	7	18	24	51	13	28
룩셈부르크	8	8	2	13	48	8	16
네덜란드	8	-	-	13	23	3	12
오스트리아	6	3	24	19	23	16	22
포르투갈	12	7	28	27	38	25	28
핀란드	6	4	17	21	21	20	22
스웨덴	5	4	24	19	19	16	22
영 국	6	5	14	28	49	24	30

자료: Eurostat, ECHP 2003, 덴마크와 스웨덴은 개별 국가데이터; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

그렇다면 근로빈곤층이 전체 빈곤인구에서 차지하는 비중은 어떠하며, 국가별로는 어떠한 차이를 보이는가. 아래 <표 3-6>은 유럽 15개국의 평균 빈곤율이 15%이며, 협의의 근로빈곤층(취업빈곤층)이 차지하는 비율은 약 7%로 나타나고 있다. 이는 근로빈곤층이 전체 빈곤인구의 46.7%를 차지하고 있음을 의미한다. 국가별로 보면, 전체 빈곤인구에서 근로빈곤층이 차지하는 비율이 가장 큰 국가는 네덜란드로 약 72.7%를 차지하며, 다음이 룩셈부르크(66.7%), 그리스(61.9%), 포르투갈(60.0%) 순으로 나타나고 있다. 그리고 근로빈곤층이 차지하는 비율이 가장 낮은 국가는 덴마크로 30%에 불과하며, 다음이 벨기에(30.8%), 영국(33.3%), 독일(36.4%) 순이다.

<표 3- 6> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교(2001년)

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)	B/A
유럽 15개국	15	7	46.7
벨기에	13	4	30.8
덴마크	10	3	30.0
독 일	11	4	36.4
그리스	21	13	61.9
스페인	20	10	50.0
프랑스	19	8	42.1
아일랜드	13	7	53.8
이태리	19	10	52.6
룩셈부르크	12	8	66.7
네덜란드	11	8	72.7
오스트리아	12	6	50.0
포르투갈	20	12	60.0
핀란드	11	6	54.5
스웨덴	9	5	55.6
영 국	18	6	33.3

주: 빈곤선은 균등화된 가처분소득 중위 값의 60%

자료: Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 데이터를 결합하여 생성

#### 제4절 근로빈곤층의 특성과 발생 메커니즘

근로빈곤층이 발생하는 거시적 원인은 산업구조의 변화에 따른 노동이동의 증가, 사회보장제도의 축소 지향적 개혁, 가족구조의 급격한 변화 등에서 찾을 수 있다. 그리고 미시적 원인으로는 근로빈곤층 개인의 인적자본을 지적할 수 있다. 이처럼 거시적 요인과 미시적 요인이 결합하여 근로빈곤층이 발생한다는 점을 감안할 때, 근로빈곤층 개인의 특성만을 강조하는 것은 바람직한 접근방식이 아닐 것이다.

최근 유럽에서는 근로빈곤층이 발생하는 원인과 관련해서 <실업, 저임금, 고용불안>과 같은 고용특성과 <가구 내 다른 취업자의 수와 고용지위> 같은 가구특성이 주요한 관심의 대상이 되고 있다. 그리고 이는 근로빈곤층 문제에 대한 정책적 접근에 중요한 영향을 미치고 있다. 한편으로는 근로빈곤층의 증가에 영향을 미치는 저임금노동의 문제, 다른 한편으로는 가구단위에서 빈곤화를 억제하도록 지원하는 복지제도의 문제로 관심이 구체화되고 있음을 의미하는 것이다.

이 문제와 관련해서 다음 두 가지 사항을 좀더 구체적으로 언급하면 아래와 같다. 먼저 저임금노동을 불가피한 현실로 수용하고 있는가 하는 점은 중요한 쟁점을 형성하고 있다. 영국 등 일부 국가에서는 노동유연화와 저임금노동의 불가피성을 강조하고 있다면, 다른 국가에서는 저임금노동의 확산이나 이를 전제로 한 각종 정책을 비판하고 있는 것이다. 그리고 근로빈곤층의 발생을 억제함에 있어 사회보장제도의 역할을 어떻게 이해하는가 하는 점 또한 매우 중요한 의미를 갖는다. 유럽국가들은 시장소득상의 불평등과 빈곤을 사회적 이전소득을 통해 최소화하고 있으며, 이는 가구단위의 각종 복지지원을 매개로 이루어지고 있다. 이 점에서 전적으로 저임금노동자의 취업을 유인하는데 초점을 맞추는 접근방식에 대해서는 비판적 성향을 보이는 것이다.

본 절에서는 근로빈곤층의 인구학적 특성 및 고용특성을 간략하게 정리하고, 저임금근로와 가구특성을 중심으로 좀더 상세하게 기술하고자 한다.

### 1. 근로빈곤층의 개인특성

유럽 15개국 근로빈곤층(취업빈곤층)의 특성은 어떻게 나타나고 있는가. 아래 <표 3-7>은 2001년 현재 근로빈곤층의 인구학적 특성과 가구특성, 그리고 취업특성을 포괄적으로 보여주고 있다.

먼저 개인특성을 과 관련해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. ①성별을 보면, 남성 중 근로빈곤층 비율은 8%로 나타나며, 여성은 7%로 나타나고 있다. 독일, 핀란드, 영국을 제외한 거의 모든 국가에서 남성 빈곤율이 더 높은 것이다. ②연령분포를 보면, 16~24세 집단의 빈곤율이 10%로 가장 높게 나타나고, 이어 55세 이상 집단의 빈곤율이 9%로 뒤를 잇고, 25~54세 집단이 7%로 가장 낮게 나타나고 있다. 하지만 그리스, 아일랜드, 이태리, 포르투갈 등 남부유럽국가에서는 55세 이상 인구집단의 빈곤율이 가장 높게 나타나고 있다. ③교육수준이 높을수록 근로빈곤율이 감소하는 경향을 나타낸다는 점을 확인할 수 있다. 유럽 15개국 평균 값을 보면, 저학력자의 빈곤율이 12%인데 비해 고학력자의 빈곤율은 3%에 불과하여 무려 4배의 차이가 나타나는 것을 알 수 있다. 이러한 격차는 남부유럽국가에서 매우 크게 나타나고 있다. 실제로 저학력자의 빈곤율은 그리스, 스페인, 이태리, 포르투갈 등에서 매우 큰 것으로 확인된다.

이어 근로빈곤층 가구특성을 살펴보면, 아동이 없는 가구에 비해 있는 가구의 빈곤율이 상대적으로 높다는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어, 단독가구 중 아동이 1명 이상 있는 가구의 빈곤율이 아동이 없는 가구의 빈곤율이 더 높게 나타나고 있다. 그리고 성인이 2인 이상 있는 가구 중 아동이 있는 가구와 없는 가구의 빈곤율을 보더라도 이러한 경향성은 동일

하게 나타난다. 흥미로운 점은 핀란드 등 일부 국가에서는 그러한 경향성이 확인되지 않고 있다는 것이다. 그리고 남부유럽국가의 가구형태별 빈곤율은 전체적으로 매우 높은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다.

끝으로 취업특성과 관련해서, ①노동개월 수를 보면, 연중 지속적으로 일한 집단의 빈곤율은 5%에 불과하지만, 고용단절을 경험한 집단의 빈곤율이 12%에 달하는 것으로 추정된다. 이 집단(연간 12개월을 일하지 못한 집단)의 빈곤율을 높은 순서로 보면 이태리, 포르투갈, 영국 등의 순으로 나타나고 있다. 반대로 연 중 12개월 모두 일한 사람의 빈곤율을 큰 순서대로 보면, 룩셈부르크, 이태리, 포르투갈, 스페인 등의 순서로 나타나고 있다. ②주당 30시간 이하의 일을 일했던 집단의 빈곤율은 10%이나, 30시간을 초과해서 일한 집단의 빈곤율은 5%로 소폭 감소하는 것을 확인할 수 있다. 먼저 30시간 이하 일을 한 집단의 빈곤율이 높은 순서대로 정리하면, 포르투갈, 핀란드, 그리스 순으로 나타나며, 30시간 이상을 일하고도 빈곤한 사람의 비율을 높은 순서대로 정리하면 룩셈부르크, 이태리, 스페인 순으로 나타나게 된다. ③계약형태와 관련해서는 정규직계약을 체결한 근로자의 빈곤율은 4% 수준이나, 임시직 계약을 체결한 근로자의 빈곤율은 10%로 나타나고 있다. 이 경우에도 남부유럽국가에서 빈곤율이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

이상의 결과를 정리하면, 유럽 각국에서 근로빈곤층의 발생에 영향을 미치는 핵심적인 요인은 연령, 교육수준, 가구 내 아동유무, 일자리의 불안정성이라고 말할 수 있다. 교육수준은 모든 국가에서 동일한 결과를 나타내고 있다. 즉, 교육수준이 높을수록 빈곤에 빠질 위험성이 낮다는 점이 그것이다. 그리고 가구 내 아동의 존재는 근로빈곤층의 빈곤율을 높이는 방향으로 작용할 수 있다. 하지만 근로빈곤층 발생에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 다름 아닌 각 개인의 취업특성이다. 그것은 비정규직근로자로 일하게 됨에 따라 근로시간이 30시간 미만이고, 잦은 고용단

절을 경험하게 된다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 특성을 가진 인구집단의 규모가 클수록 해당 국가의 근로빈곤층 비율이 증가하게 되는 것이다.

〈표 3- 7〉 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성

	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	아일랜드	이태리
성별								
여성	4	2	6	12	8	7	4	6
남성	4	3	4	13	10	9	9	13
연령								
16 to 24세	8	7	10	13	6	10	2	9
25 to 54세	4	2	4	11	10	8	7	10
55세 이상	5	3	5	21	10	8	13	14
교육수준2								
저학력	6	4	9	23	16	11	12	16
중간학력	5	2	4	9	6	6	6	5
고학력	2	1	2	1	3	3	3	5
가구형태								
단독/아동없음	7	5	5	9	7	6	14	7
단독/아동 1명이상	8	4	22	17	29	16	15	11
비단독/무직/아동없음	5	2	6	16	7	13	7	11
비단독/무직/아동 1이상	10	2	10	20	26	26	27	33
비단독/부분노동이상/아동없음	3	1	1	11	3	4	3	3
비단독/부분노동이상/아동1이상	2	3	3	10	7	5	3	6
노동개월 수								
연중 근로미만	8	2	10	7	12	12	11	19
연중 근로	3	1	4	5	6	6	5	7
주당 노동시간 수								
30시간 이하	7	9	9	16	11	6	12	9
30시간 초과	3	1	3	5	6	5	4	7
계약형태								
정규직 계약	3	:	3	4	5	5	4	6
임시직 계약	7	:	8	10	9	9	8	18

〈표 3- 7〉 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성(계속)

	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	유럽 15국
성별								
여성	8	7	6	11	6	3	7	7
남성	8	8	6	13	5	3	6	8
연령								
16 to 24세	16	20	5	10	15	6	11	10
25 to 54세	8	7	6	11	5	3	6	7
55세 이상	5	3	8	21	7	2	7	9
교육수준 <sup>2</sup>								
저학력	16	8	8	16	8	4	10	12
중간학력	5	:	5	3	7	3	7	5
고학력	1	6	7	1	3	2	4	3
가구형태								
단독/아동없음	6	12	6	15	13	5	12	8
단독/아동 1명이상	17	30	11	30	6	6	22	19
비단독/무직/아동없음	8	8	8	11	3	4	8	9
비단독/무직/아동 1이상	16	13	12	36	6	10	17	20
비단독/부분노동이상/아동없음	2	2	4	10	4	1	2	3
비단독/부분노동이상/아동1이상	9	6	5	10	4	1	4	5
노동개월 수								
연중 근로미만	12	:	4	13	11	:	13	12
연중 근로	8	:	3	7	3	:	5	5
주당 노동시간 수								
30시간 이하	:	:	3	20	18	:	11	10
30시간 초과	8	:	3	6	3	:	3	5
계약형태								
정규직 계약	8	:	3	6	3	:	4	4
임시직 계약	7	:	3	12	8	:	8	10

주: 1) 교육수준: 저학력은 ISCED 0-2, 중간학력은 ISCED 3; 고학력은 ISCED 4이상

2) 기타 가구원의 취업상태 또한 7~12개월을 일한 사람만 고려

3) 아동은 0~15세, 16~24세의 피부양자

4) 임시직계약은 임시, 단기간, 비계약근로, 기타 불완전고용을 포괄

자료: Eurostat, ECHP, 2003; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

## 2. 저임금노동과 근로빈곤층

근로빈곤층을 발생시키는 메커니즘으로 미국과 유럽의 노동시장구조는 분명한 차이를 보이는 것으로 판단된다. 미국에서는 저임금노동시장이 근로빈곤층을 양산하는 메커니즘이 작동하고 있다면, 유럽에서는 실업이 근로빈곤층을 양산하는 메커니즘으로 작동하고 있는 것이다. 물론 1990년대 중반이후 유럽에서도 저임금근로자가 증가하는 양상이 나타나고 있다. 그리고 그것은 다양한 형태의 불완전고용이 증가하는 경향과 밀접한 관련이 있다. 그럼에도 불구하고 유럽에서는 여전히 상대적으로 강력한 노동조합과 임금협상체계, 고용보호법제 등이 취업자의 빈곤화를 억제하는 수단으로 작용하고 있는 것처럼 보인다.

그리고 이러한 힘의 관계는 저임금노동의 확산에 대한 우려의 목소리를 낳고 있다. 이 점에서 샤퍼(Schafer)의 논문은 매우 흥미롭다. 그는 “저임금이 보다 나은 세상을 위한 것인가”라는 제목의 글을 통해, 전 세계적으로 확산되고 있는 저임금노동 불가피론을 비판하고 있다. 그에 따르면, 학계와 정치계, 심지어 여론까지도 높은 임금과 기업의 자세 및 사회보장제 부담이 모든 악의 근원이며, 특히 실업을 야기하는 원인이라고 주장하고 있지만, 그것은 허구적이다. 많은 이론가들이 미국의 노동유연화 모델과 유럽(특히 독일)의 경직된 사회모델을 대비시키고, 미국모델의 우수성을 강조하지만, 현실에서 유럽의 노동시장 또한 이미 다양한 임금수준에 따라 차별화되어 있다. 따라서 추가적인 임금삭감이 고용창출 성과로 이어질 것으로 기대하기 힘들다는 것이다. 그러한 예로 많은 국가에서 저임금노동이 확산되고 있지만 그것이 추가적인 일자리를 창출하고 있지 못하다는 점을 지적한다. 결국 낮은 생산성에도 불구하고 임금이 지나치게 높다는 비판만이 공허하게 맴돌고 있다는 것이다. 그리고 저임금노동의 확산은 사회적으로 양극화를 심화시키고 있다는 우려를 표현한다. 이 점에서 저



임금노동시장을 확대하는 미국의 모델은 유럽국가에게 반면교사로서의 의미를 갖는다는 것이다(Schafer, 2000).

유사한 맥락에서 콩시알디(Concialdi)는 미국의 저임금노동과 근로빈곤층 문제에 대한 접근방식이 유럽, 특히 프랑스에서 어떠한 의미를 갖는지 비판적으로 분석하고 있다. 그에 따르면, 미국은 저임금노동시장을 활성화시키고 그로 인해 발생한 빈곤문제를 완화시키기 위해 조세제도를 통한 소득이전방식을 취하고 있다. 하지만 이 방식은 노동시장 내에서 근로소득의 불평등을 심화시키는 결과를 초래하고 있으며, 미국 내부에서조차 최저임금제도를 강화해야 한다는 비판을 야기하고 있다. 그리고 이 제도를 유럽, 특히 프랑스에 도입하려는 시도는 제반 현실여건과 맞지 않는다는 것이다. 유럽의 대부분 국가들은 근로빈곤층에 대한 소득이전보다 일자리 창출이 시급한데, 저임금노동을 장려하는 조치가 추가적인 일자리를 만들기 힘들 것이기 때문이다. 따라서 미국처럼 근로빈곤층을 대상으로 EITC와 유사한 소득이전방식을 도입하는 것은 최저임금제도에 대한 위협요인으로 작용하고, 노동시장 내에서 근로자의 노동조건을 더욱 열악하게 만들 위험성이 있다는 것이다. 더 나아가 중장기적으로는 2백년이라는 긴 시간동안 구축되었던 사회보장체계를 뒤흔드는 결과를 초래할 수 있다고 지적한다(Concialdi, 2000).<sup>7)</sup>

문제는 이러한 비판에도 불구하고 유럽의 많은 국가에서 저임금노동의 문제가 매우 심각하게 인식되고 있다는 점이다. 이는 일부 국가에서 강력한 고용보호제도가 노동시장의 이원화를 초래하며, 불안정고용을 확산시키는 방향으로 작용하고 있음을 의미한다. 유럽연합의 <Employment in Europe 2006> 보고서는 이러한 방향에서 각종 고용보호제도(EPL)와 저임

7) 흥미로운 것은 콩시알디의 이러한 비판에도 불구하고 프랑스는 2001년 5월 근로장려금제도(PPE)를 도입하였다는 점이다. 이는 강력한 사회보장제도와 최저임금제도 및 고용보호법제를 근간으로 하는 근로자 보호제도가 일견 후퇴하는 징후로 간주할 수 있을 것이다.

금노동 및 고용창출 문제에 접근하고 있다. 그 중에서 고베르나토리(Matteo Governatori)가 발표한 “유럽 노동시장에서의 유연성과 안정성”에 대한 논문은 고용보호제도가 강력할수록 임시직 등 불안정고용이 증가하고 있다는 점을 지적하고 있다. 이는 저임금노동의 증가, 특히 그것이 초래하는 근로빈곤층 증가문제를 해결하기 위해서는 새로운 대책을 강구해야 한다는 점을 시사한다. 달리 표현하면, 유연안정성(flexicurity)을 어떠한 방식으로 확보할 것인가 하는 문제인 것이다. 바로 이 점이 1990년대 후반이후 유럽의 많은 국가들이 저임금노동과 근로빈곤층 문제에 접근하는 기본적 관점이라고 말할 수 있을 것이다.

아래 <표 3-8>은 2000년 시점에 유럽 13개국의 저임금근로자 비중을 성별 및 기술숙련도에 따라 나타낸 것이다. 평균적으로 저임금근로자의 비중은 24%로 나타나고, 아일랜드와 영국, 그리고 네덜란드 등의 순으로 저임금근로자의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

<표 3- 8> 유럽 각국의 저임금근로자 비중(2000년)

	전 체	남성	여성	고숙련자	저숙련자
유럽 13개국	24	18	32	13	34
벨기에	22	16	28	10	33
덴마크	21	18	24	4	50
독 일	26	18	36	12	54
그리스	25	19	34	7	37
스페인	23	18	30	11	33
프랑스	25	21	30	15	30
아일랜드	29	22	37	10	43
이태리	17	15	20	3	24
네덜란드	27	20	35	19	27
오스트리아	22	14	31	3	28
포르투갈	21	13	30	5	41
핀란드	18	12	23	8	29
영 국	28	19	36	18	40

자료: Eurostat, ECHP, UDB version June 2003, wave 7(2000); EU(2005), Employment in Europe 2004에서 인용

<유럽산업관계센터>(EIRO)는 2002년 노르웨이를 포함한 유럽 16개 국가를 대상으로 “저임금노동과 근로빈곤층”이라는 주제로 조사를 실시한 바 있었다. 그리고 이 조사결과를 토대로 각국의 저임금근로와 근로빈곤 문제를 비교한 논문을 발표하기도 하였다(Ioakimoglou & Soumeli, 2002). 물론 모든 국가들이 만족스러운 결과를 보고한 것은 아니지만, 일부 국가들은 자국의 저임금근로자와 근로빈곤층 실태에 대해 기존의 정보를 업데이트하여 상세한 보고서를 발표하였다. 그러한 국가 중 하나가 바로 프랑스였다. 따라서 여기서는 프랑스의 보고서에 초점을 맞추어, 저임금과 근로빈곤층의 관계를 간략하게 설명하기로 하겠다.

아래 <표 3-9>는 1983년부터 2001년까지 프랑스에서 저임금근로자가 어떻게 변화하였는지를 보여주고 있다. 1983년 전체 임금근로자의 11.4%에 불과했던 저임금근로자 비중이 1995년 18.4%로 절정에 달하고, 2001년 16.6%로 소폭 감소하는 양상을 나타내고 있다. 이는 실업문제가 심각하던 1990년대 중반에 저임금노동이 함께 확산되었다는 점을 말해준다. 그리고 그 중에서도 중위임금 50%미만의 근로소득을 갖는 저임금근로자의 비중이 상대적으로 더 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 1983년 5.0%에 불과하던 비중이 1998년 10.6%까지 증가하고, 이후 소폭 감소하여 2001년에는 9.4% 수준으로 나타나고 있다. 이처럼 중위임금의 50%미만인 저임금근로자의 규모가 빠르게 증가한 것은 근로소득의 불평등 심화에 영향을 미치게 되고, 더 나아가 해당 저임금근로자가 속한 가구의 빈곤화에도 영향을 미치게 된다. 이 점에서 저임금노동의 문제는 근로빈곤층의 문제와 밀접한 관련을 갖고 있는 것이다.

〈표 3- 9〉 프랑스의 저임금근로자 추이

	저저임금근로자	저임금근로자	전체 저임금근로자
1983	5.0	6.4	11.4
1984	5.5	6.5	12.0
1985	6.2	5.8	12.0
1986	6.9	6.4	13.3
1987	7.1	6.0	13.1
1988	7.2	6.0	13.2
1989	7.3	6.1	13.4
1990	8.3	7.4	15.7
1991	8.2	7.8	16.0
1992	8.7	6.4	15.1
1993	9.7	6.8	16.5
1994	10.4	6.7	17.1
1995	10.4	8.0	18.4
1996	10.3	7.4	17.7
1997	10.2	7.3	17.5
1998	10.6	7.1	17.7
1999	10.1	6.4	16.5
2000	9.4	7.1	16.5
2001	9.4	7.3	16.6

주; 저저임금근로자란 중위임금의 50%미만의 근로소득을 가진 근로자를 지칭하며, 저임금근로자란 중위임금의 50%~2/3구간의 근로소득을 가진 근로자를 지칭한다. 그리고 전체 저임금근로자란 중위임금의 2/3미만의 근로소득자를 지칭한다.

자료: EIRO(2004), "Comparative study on low-wage workers and the working poor: The case of France"에서 인용

유럽 각국에서 저임금노동의 문제가 심각하게 제기되고 있다면, 1990년대 중반 각국의 저임금근로자 비중은 어떻게 분포하고 있는가. 아래 <표 3-10>에 따르면, 유럽 12개국의 전일제 임금근로자 중 저임금근로자 비중

은 OECD 자료와 ECHP 자료에서 각각 12.6%와 14.8%로 나타나고 있다. 그리고 전체 임금근로자 중 저임금근로자 비중은 15.8%로 나타나고 있다. 국가별로 보면, 전체 임금근로자 중 저임금근로자의 비중이 가장 높은 국가는 아일랜드(24.7%), 스페인(22.2%), 룩셈부르크(21.5%), 영국(20%) 순으로 나타나고 있으며, 전일제 임금근로자 중 저임금근로자 비중이 높은 국가 또한 동일한 국가들임을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 데이터 유형별 저임금근로자 비중

	OECD 전일제 임금근로자	ECHP 전일제 임금근로자	ECHP 전체 임금근로자
EU 12개국	12.6	14.8	15.8
벨기에	7.3	10.0	11.2
덴마크	5.6	8.6	11.0
독 일	17.0	-	-
그리스	-	15.9	15.5
스페인	18.3	21.6	22.2
프랑스	14.9	14.5	15.7
아일랜드	-	22.1	24.7
이태리	6.1	8.8	9.0
룩셈부르크	19.0	20.0	21.5
네델란드	14.6	-	-
오스트리아	13.5	12.5	13.2
포르투갈	16.9	16.5	16.6
핀란드	5.9	8.3	9.0
스웨덴	5.3	-	-
영 국	19.3	19.4	20.0

자료: Pena-Cas & Latta(2004).

이제 저임금근로자와 근로빈곤층 간의 관계에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 아래 <표 3-11>은 1995년 시점의 저임금근로자 중 근로빈곤층 비율과 근로빈곤층 중 저임금근로자 비율을 보여주고 있다. 먼저 저임금근로자 중 20%가 근로빈곤층이며, 근로빈곤층 중에는 37%가 저임금근로자인 것으로 나타나고 있다. 이는 저임금근로자의 80%가 가구단위에서 저임금의 충격을 흡수하여 빈곤층으로 전락하지 않고 있으며, 나머지 20%가 문제의 집단으로 나타나고 있음을 말해준다. 이들이 바로 근로빈곤층인 것이다.

국가별로 임금근로자 중 저임금근로자의 비율을 보면, 영국이 21%로 가장 높은 비중을 나타내고 있으며, 아일랜드, 독일, 그리스 등의 순서로 높은 비중을 보이고 있다. 상대적으로 저임금근로자의 비중이 낮은 국가는 덴마크, 벨기에, 이태리 순으로 나타나고 있다. 여기서 주목해야 할 사항은 저임금근로자의 비중이 높다고 해서 저임금근로자 중 빈곤층 비율이 높은 것은 아니라는 점이다. 이는 가구단위 또는 사회보장제도를 통해 저임금의 충격을 흡수하는 장치가 얼마나 잘 마련되어 있는가에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 참고로 영국과 아일랜드는 저임금근로자의 비중은 높지만 이들 중 빈곤층의 비율은 상대적으로 낮은 수준을 나타내기 때문이다. 오히려 이태리나 프랑스와 같이 저임금근로자의 비중은 상대적으로 낮지만 그들 중 빈곤층의 비율이 높은 경우 또한 존재하고 있다.

요약하면, 저임금근로자의 증가가 근로빈곤층 문제를 확산시키는 방향으로 작용하고 있는 것은 사실이나, 결과적으로 저임금근로자가 빈곤층으로 전락하지 않도록 억제하는 장치 또한 중요한 의미를 갖는다는 점을 알 수 있다. 그리고 그러한 중요한 요인 중 하나가 가구특성이라는 점에 주목해야 할 것이다.

〈표 3-11〉 근로빈곤층과 저임금근로자(1995)

	임금근로자 중 근로빈곤층 비율	임금근로자 중 저임금근로자 비율	저임금근로자 중 근로빈곤층 비율	근로빈곤층 중 저임금근로자 비율
유럽13개국	8	15	20	37
벨기에	6	9	18	26
덴마크	4	7	13	21
독일	10	17	24	41
그리스	9	17	27	52
스페인	9	13	19	28
프랑스	7	13	21	38
아일랜드	6	18	14	38
이태리	10	10	25	27
룩셈부르크	8	16	18	38
네덜란드	7	16	15	33
오스트리아	6	16	16	40
포르투갈	5	16	18	21
영국	7	21	15	44

자료: Pena-Cas & Latta(2004).

### 3. 가구특성과 근로빈곤층

근로빈곤층 연구에 있어 가구특성 문제는 다음 두 가지 의미로 해석되어야 한다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이 저임금근로자가 빈곤층으로 전락하는 것을 억제하는 단위로서의 가구에 주목하는 것 외에도, 근로빈곤층이 부양하는 가구원의 삶의 질이라는 관점에서 주목해야 한다는 것을 의미한다. 실제로 최근 유럽사회에서 근로빈곤층 문제와 관련해서 가구단위에 주목하는 이유는 이들이 부양하는 아동과 노인 등에 대한 관심과 무

관하지 않은 것이다. 근로빈곤층이란 가구의 일차적 소득원이든 부차적 소득원이든 가구의 생계를 담당하고 있으며, 다른 가구원을 부양하고 있다는 점에서 빈곤화에 따른 충격이 매우 큰 집단이다. 달리 표현하면, 근로빈곤층의 증가는 빈곤율과 빈곤의 사회적 충격을 증폭시키는 측면이 있는 것이다. 따라서 여기서는 근로빈곤층의 가구특성을 위의 두 가지 측면에서 살펴보기로 한다.

먼저 근로빈곤층은 가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 구성원을 지칭한다. 따라서 개인이 저임금근로자라 하더라도 다른 소득이 존재한다면, 빈곤층으로 전락하지 않게 된다. 그것은 크게 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 하나는 다른 가구원의 근로소득이 뒷받침하는 경우이고, 다른 하나는 복지제도를 통한 가구로의 소득이전이 있는 경우이다. 그렇다면 유럽의 근로빈곤층과 관련해서 이러한 가구특성이 어떠한 영향을 미치는가. 스트렘만-쿰의 논문은 이 주제에 대해 흥미로운 분석결과를 제시하고 있다. 그에 따르면, 유럽에서 근로빈곤층 발생에 가장 결정적인 영향을 미치는 것은 가구특성이다. 즉, 개인의 저임금으로 인해 빈곤해지는 비율보다, 근로소득은 저임금이 아니나 가구특성(가구규모)으로 인해 빈곤층으로 전락하는 비율이 높다는 것을 의미한다. 실제로 그는 유럽 14개국에 대한 분석결과를 토대로, 저임금으로 인한 근로빈곤층 발생율이 26.7%인데 비해, 가구특성으로 인한 비율이 73.3%에 달한다고 언급하고 있다 (Strengmann-Kuhn, 2002). 이러한 분석결과는 빈곤가구의 구성원 중 이는 유럽에서 근로빈곤층의 발생을 설명하는 가장 큰 요인이 가구특성이라는 다른 연구자들의 주장을 뒷받침해주고 있는 것처럼 보인다. 하지만 이는 국가별로 전체 임금노동자 중 저임금노동자의 비중에 의해 영향을 받게 되는 것으로 판단된다. 달리 표현하면, 저임금근로자의 비중이 크면 클수록, 이들이 빈곤가구 취업자에서 차지하는 비중이 증가할 개연성이 있는 것이다.



이를 국가별로 보면, 가구요인으로 인해 빈곤해진 집단의 비중이 벨기에(93.7%), 포르투갈(90.4%), 스페인(89.2%) 등의 국가에서 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 반대로 저임금으로 인해 빈곤해진 집단의 비중이 높은 국가로는 독일(42.5%), 영국(41.1%), 덴마크(37.6%), 네덜란드(32.1%) 등을 들 수 있다. 여기서 영국, 덴마크, 네덜란드 등의 국가는 노동유연화를 통해 저임금노동이 활성화된 국가이며, 이들 국가에서 저임금노동은 근로빈곤 문제를 야기하는 중요한 요인임을 알 수 있다. 이 점에서 근로빈곤에 저임금이 미치는 영향은 과소평가될 수 없는 것이다.

〈표 3-12〉 근로빈곤층의 빈곤원인(1996년)

	빈곤원인	
	가구요인	저임금요인
유럽 14개국	73.3	26.7
벨기에	93.7	6.3
덴마크	62.4	37.6
독 일	57.5	42.5
그리스	79.3	20.7
스페인	89.2	10.8
프랑스	80.4	19.6
아일랜드	89.1	10.9
이태리	87.7	12.3
룩셈부르크	85.0	15.0
네덜란드	67.9	32.1
오스트리아	71.9	28.1
포르투갈	90.4	9.6
핀란드	83.5	16.5
영 국	58.9	41.1

주: 위의 수치는 전체 근로빈곤층 중의 비율임

자료: Strengmann-Kuhn, 2002.

근로빈곤층 문제와 관련해서 가구 내 취업자 수는 매우 중요한 의미를 갖는다. 아래 <표 3-13>은 1999년 시점에 국가별로 부부가구 내 취업자 수에 따른 분포를 나타낸 것이다. 이 표에서 부부모두 맞벌이로 일하는 비중이 높은 국가는 덴마크, 핀란드, 스웨덴 순으로 나타나고 있어, 북구 사회민주주의 복지국가들이 맞벌이체제(Dual Earners System)에 기반하고 있음을 보여준다. 그리고 상대적으로 남부유럽국가들이 맞벌이 비중이 낮은 것을 알 수 있다.

<표 3-13> 부부가구의 취업자 수에 따른 분포(1999년)

	부부가구: 2인 취업	부부가구: 1인 취업	부부가구: 미취업
덴마크	78.6	18.6	2.8
핀란드	75.6	21.2	3.2
스웨덴	74.9	20.9	4.2
벨기에	68.4	26.7	4.9
포르투갈	64.0	33.4	2.6
영국	63.2	30.6	6.2
오스트리아	62.5	34.7	2.8
유럽14개국	59.0	36.4	4.5
독일	55.8	40.0	4.2
프랑스	54.8	39.1	6.1
네델란드	54.4	42.5	3.1
아일랜드	48.8	44.3	6.9
그리스	43.5	52.7	3.8
이태리	43.5	49.8	6.7
스페인	38.4	55.5	6.1

주: 취업자는 주당 15시간 이상 근로자로 규정

자료: ECHP, 1999; 자료: Peña-Casas & Latta(2004)에서 인용

맞벌이란 결국 여성의 경제활동참여가 활발하다는 것을 의미하며, 이것이 해당 가구의 빈곤위험을 크게 감소시키는 방향으로 작용할 수 있다. 하지만 여성의 취업은 저임금문제와 복지지원의 관대성 문제와 맞물려 있다. 대부분의 국가에서 저임금근로자는 주로 여성으로 구성되어 있으며, 이들이 경제활동에 참여하는 경우, 가사에 대한 지출을 충당할 수 있는 충분한 소득을 벌지 못하는 문제가 발생한다. 참고로 아래 <표 3-14>는 유럽 각국의 저임금근로자 중 여성이 차지하는 비중이 무려 77%에 달한다는 점을 보여주고 있다. 따라서 가구 내 여성의 경제활동을 촉진함으로써 빈곤에서 벗어나도록 돕는 정책은 보육지원이나 아동수당 등 복지제도의 발달과 밀접한 관련이 있는 것이다. 아울러 사회보장제도와 노동시장 정책이 맞벌이가 용이하도록 유기적으로 설계되어 있는가 하는 점 또한 매우 중요하다.

<표 3-14> 저임금근로자의 성별 비중 및 위험율

	저임금근로자의 성별 비중			위험율(벨기에=1)	
	여성	남성	전체	여성	남성
오스트리아	86	14	100	1.7	0.5
네덜란드	81	19	100	1.4	0.8
영국	81	19	100	1.2	0.8
독일	80	20	100	1.5	0.7
포르투갈	79	21	100	1.5	0.6
벨기에	79	21	100	1.0	1.0
유럽 13개국	77	23	100	1.3	0.7
프랑스	76	24	100	1.3	0.8
룩셈부르크	73	27	100	1.7	0.6
아일랜드	72	28	100	1.4	0.7
스페인	66	34	100	1.5	0.8
덴마크	64	36	100	0.9	1.0
이태리	60	40	100	1.3	0.8
그리스	51	49	100	1.2	0.9

자료: Eurostat, 2000; Peña-Casas & Latta(2004)에서 인용

아래 <표 3-15>는 1998년 시점에서 가구 내 취업자 수에 따른 빈곤율을 나타낸 것이다. 취업자가 없는 경우에는 빈곤에 빠질 확률이 51%에 달하고, 취업자가 1인 있는 경우는 22%에 이르며, 취업자가 2인 이상인 경우에는 그 확률이 5%로 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 맞벌이가 얼마나 활성화되어 있으며, 이를 지원한 고용정책과 복지정책이 얼마나 발달해 있는가와 밀접한 관련이 있다. 아래 표에서 취업자가 없는 가구의 빈곤율은 사회보장제도의 관대함을 나타내는 지표로 이해할 수 있으며, 북유럽의 사민주의 복지국가를 제외하고는 빈곤율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 그리고 대부분의 보수주의 복지국가 및 남부유럽 복지국가들은 가구 내에서 1인이 취업한 비중이 상대적으로 높음에도 불구하고, 이들 중 빈곤율 또한 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

<표 3-15> 각국의 가구 내 취업자 수에 따른 빈곤율(1998)

	취업자 없음	취업자 1인	취업자 2인 이상
프랑스	55	26	5
이태리	45	26	4
독 일	56	23	3
포르투갈	49	23	13
그리스	41	23	12
유럽12개	51	22	5
영 국	49	21	7
스페인	52	18	6
오스트리아	45	14	6
아일랜드	63	9	3
벨기에	50	9	2
덴마크	25	6	3
핀란드	28	5	3

자료: Peña-Casas & Latta(2004)에서 인용

#### 4. 근로빈곤층의 빈곤동태성

앞서 근로빈곤층의 규모와 특성을 살펴보았으며, 근로빈곤층 발생에 있어 저임금노동과 가구요인이 중요한 기능을 한다는 점을 확인하였다. 그렇다면, 이를 전제로 유럽 각국의 빈곤층의 소득동태성에 대해 언급하기로 하겠다. 소득의 동태성이란 일정기간 중 빈곤지위의 변화를 토대로 빈곤층을 유형화하는 방식에 기초하고 있다. 그리고 이 집단 중 반복빈곤층과 일시빈곤층은 대부분 근로빈곤층으로 구성되어 있다. 이들은 불완전고용, 실업, 저임금노동 등으로 인해, 안정적인 소득상태를 유지하지 못하고 일시 또는 반복적으로 빈곤에 노출되어 있는 집단을 의미하는 것이다. 그리고 이들 집단의 비중은 근로빈곤층의 비중을 의미하는 것으로 해석하여도 무방할 것이다.

이 문제와 관련해서 아래 <표 3-16>은 유럽 각국의 빈곤층의 동태적 특성별 비중을 복지체제의 유형별, 국가별로 보여주고 있다. 이 분석결과는 비교적 명확한 결과를 보여주고 있다는 설명의 가치가 충분하다. 복지체제 유형별로 보면, 사민주의 복지체제는 빈곤을 경험하지 않은 집단의 규모가 77.7%로 가장 높게 나타나며, 반복빈곤층이나 계속빈곤층에 비해 일시빈곤층의 규모가 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 그리고 조합주의(또는 보수주의) 복지체제에서 잔여적 복지체제로 갈수록 빈곤을 경험하지 않은 집단의 규모가 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 역으로 이들 국가에서 빈곤을 경험하는 집단의 누적규모가 매우 크다는 것을 의미한다. 그리고 잔여적 복지체제로 갈수록 반복빈곤층과 계속빈곤층의 규모가 함께 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 이들 국가에서 근로빈곤층의 규모가 상대적으로 높다는 점을 시사한다.

〈표 3-16〉 복지체제유형별 빈곤층의 동태적 특성에 따른 분포(1994~1998)

	계속비빈곤층	일시빈곤층	반복빈곤층	계속빈곤층	전 체
사민주의 복지체제	77.7	10.6	6.1	5.6	100
덴마크	77.4	13.2	6.0	3.5	100
네덜란드	77.9	9.6	6.1	6.4	100
조합주의 복지체제	70.7	11.0	8.0	10.3	100
독일	73.4	11.1	7.7	7.8	100
벨기에	63.9	13.4	10.8	11.9	100
프랑스	68.4	10.4	7.9	13.3	100
자유주의 복지체제	61.6	13.2	11.0	14.2	100
아일랜드	63.8	10.7	10.6	14.9	100
영국	61.4	13.4	11.1	14.1	100
간여적 복지체제	60.8	13.1	13.0	13.1	100
이태리	62.1	12.6	12.3	13.2	100
그리스	58.5	13.9	12.4	15.2	100
스페인	60.0	13.5	15.1	11.4	100
포르투갈	58.8	13.7	9.5	18.1	100
유 럽	66.2	12.0	10.1	11.7	100

주: 가치분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용

자료: ECHP UDB 1994-8; Fouarge & Layte(2005)에서 재인용

## 제5절 소결

각국 근로빈곤층의 규모와 특성, 그리고 발생원인을 비교 분석한다는 것은 한국사회의 근로빈곤층 문제를 이해하고 정책을 수립하는데 매우 중요한 시사점을 안겨준다. 이를 몇 가지로 정리하면 아래와 같다.

먼저 산업구조의 변화와 서비스산업의 발전에 따라 저임금노동이 증가

하는 문제에 주목할 필요가 있다. 물론 서비스산업 중에서도 상대적으로 양질의 일자리를 창출할 수 있는 일부 업종이 존재하는 것은 사실이다. 하지만 여전히 서비스산업은 저임금의 일자리를 창출함으로써 임금격차를 확대시키고 있는 것처럼 보인다. 그리고 이러한 문제는 우리사회에도 중요한 정책적 함의를 갖는 것처럼 보인다. 지난 10년간 노동시장에서 양질의 일자리가 빠르게 파괴되고 열악한 일자리가 양산되는 경향을 보여 왔으며, 열악한 일자리는 도소매업과 식품음식점 등 제한된 서비스 업종에서 집중적으로 창출되어 왔다. 그리고 이 부문에서 증가하고 있는 저임금 일자리는 단기간에 극적으로 해소될 것으로 기대하기 힘들다. 이러한 점들을 감안할 때, 향후 우리사회는 저임금노동의 증가와 그에 따른 근로빈곤층 증가 문제에 본격적으로 대처해야 할 것이다.

그리고 저임금노동에 따른 근로빈곤층의 증가 문제를 해결하기 위해서는 사회보장제도의 개편 또는 강화가 불가피한 것으로 판단된다. 그것은 저임금노동의 증가를 억제하되, 그것이 불가피하다면 복지제도를 통해 저임금노동이 가구단위의 빈곤으로 이어지는 것을 막을 수 있는 장치가 필요하다는 것을 의미한다. 2000년 현재 유럽에서 저임금노동이 차지하는 비중은 약 24%에 달하며, 그 중에 여성이 차지하는 비중은 77%에 육박하고 있다. 그리고 여성의 경제활동참여를 촉진하기 위해 다양한 형태로 복지 지원을 강화하고 있다. 이는 우리사회에서 저임금노동과 근로빈곤층 문제에 대한 해법을 발견하기 위해 여성의 경제활동참여를 촉진하는 방향에서 고용정책과 복지정책을 유기적으로 설계해야 할 필요성을 말해주는 것이다.

그리고 저임금노동의 증가에 따른 근로빈곤층 증가문제를 해결하기 위한 접근방식과 관련해서도 신중한 검토가 필요하다. 현재 우리사회는 불완전고용이 확산됨에 따라 저임금노동이 증가하고 있으며, 노동시장 내부의 이원화가 진행되는 조짐 또한 보이고 있다. 이러한 상황에서 저임금노

동의 확산에 대처할 수 있는 정책의 필요성이 증가하고 있다. 그리고 이러한 맥락에서 근로빈곤층에 대한 소득보전을 위해 EITC 등의 정책수단을 강구할 필요가 있다. 다만 문제는 그것이 노동시장에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 점이다. 그리고 전체 근로빈곤층 중 조세제도를 통해 소득보전을 받을 수 있는 집단의 규모에 대해서도 신중한 검토가 필요하다. 한국사회는 자영업자의 비중이 매우 높은 사회이며, 근로빈곤층의 대다수가 임시직이나 일용직으로 구성되어 있다. 이는 근로빈곤층에 대한 재정적 인센티브제도가 상대적으로 여건이 양호한 집단을 보호하고, 나머지 집단을 방치하는 결과를 초래할 수 있음을 의미한다. 이러한 여건을 감안하면, 근로빈곤층에 대한 복지지원을 강화함으로써 보다 많은 근로빈곤층이 경제활동에 참여할 수 있게 하는 프로그램, 특히 여성의 경제활동 참여를 촉진할 수 있는 프로그램 개발이 필요한 것이다.



## 제4장 한국의 근로빈곤층

### 제1절 문제제기

우리사회에서 근로빈곤층 문제가 주목받기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 외환위기의 충격이 완화되고 실업률이 감소하는 상황에서도 빈곤율이 감소하지 않음에 따라, 그 원인 중 하나로 근로빈곤층 문제가 주목받기 시작했던 것이다. 하지만 그 이전에 근로빈곤층의 문제가 존재하지 않았던 것은 아니다. 외환위기 이전에도 성인빈곤층 중 상당수는 근로빈곤층이었기 때문이다. 하지만 이들은 정책지원의 대상이 아니었다. 대규모로 일자리가 창출되고 고도성장을 거듭하는 과정에서 관심 밖에 놓여 있었던 것이다.

그러나 지난 수년간 우리사회는 근로빈곤층 문제에 주목하고 있다. 그것은 근로능력이 있거나 취업하고 있는 많은 사람들이 빈곤층으로 전락함에 따라 사회통합성이 위협받는 상황이 야기되고 있기 때문이다. 특히 근로빈곤층의 증가는 전체 빈곤율의 증가와 그에 따른 동반되는 부양가족의 문제를 야기한다는 점에서 빈곤문제의 충격을 증폭시키는 결과를 초래한다. 물론 이러한 문제에 대처하기 위해 정부차원에서 다양한 정책이 추진되기도 하였다. 하지만 많은 정책들이 기대에 미치지 못하는 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다.

이처럼 초라한 정책성과는 한국 근로빈곤층의 실태와 특성 그리고 발생 원인에 대한 보다 종합적인 분석과 정책개발이 필요하다는 점을 말해준

다. 특히 근로빈곤층이 발생하는 가장 근본적인 원인인 노동시장의 구조변화에 주목할 필요가 있다. 그것은 세계화라는 외부 경제환경의 변화 속에서 우리사회 고용체제가 어떻게 저임금근로자 및 고용불안계층을 양산하며, 이들이 빈곤층으로 전락하게 되는가를 살펴보아야 한다는 것을 의미한다.

그리고 근로빈곤층이 발생하는 메커니즘에 대한 분석은 국제비교라는 관점에서 진행될 필요가 있다. 그것은 우리사회의 근로빈곤층 문제가 외국과 비교할 때, 어떠한 특수성을 갖고 있으며 정책적 접근에 있어 어떠한 사항에 주목해야 하는가를 생각하는데 많은 도움이 될 수 있기 때문이다. 한국과 유럽 그리고 미국에서 근로빈곤층이 발생하는 원인 중 어떤 것은 보편적인 원인으로 이해할 수 있으며, 어떤 것은 각 사회 고유의 현상일 수 있다. 그리고 향후 경제여건, 산업구조변화, 노동시장구조변화, 인구사회학적 변화, 사회정책환경의 변화 등을 종합적으로 고려하면, 각 사회가 안고 있는 근로빈곤층 문제에 대한 보다 균형 잡힌 정책대안을 제시할 수 있을 것이다. 이는 최근까지 외국의 각종 근로빈곤층 지원정책을 무비판적으로 도입해 왔던 방식과의 단절이 필요하다는 것을 의미한다.

이 장에서는 위에 언급한 문제의식에 따라, 한국 근로빈곤층의 실태를 간략하게 살펴보고자 한다. 그리고 분석과정에서는 국제비교라는 목적을 감안하여 유럽 및 미국의 근로빈곤층 규모추정 및 분석방법과 동일한 방법을 사용하도록 노력할 것이다.

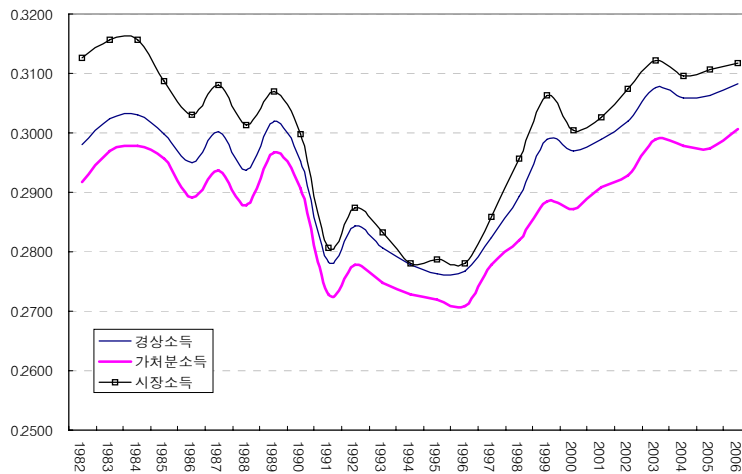
## 제2절 빈곤층 및 근로빈곤층의 규모

본 절에서는 우리사회의 빈곤층과 근로빈곤층에 대해 규모의 추이를 살펴보는데 초점을 맞추고자 한다. 먼저 빈곤율은 전체 빈곤율과 취약계층의 빈곤율을 추정하고, 근로빈곤율은 앞서 언급한 <개념 A~C>를 적용하여 추정한 빈곤율을 제시하도록 하겠다.

## 1. 소득불평등과 빈곤율 추이

우리사회는 최근 소득불평등의 심화 그리고 빈곤율 증가라는 새삼스러운 문제에 직면해 있다. 그리고 그것은 쉽게 지나칠 수 없는 수준에 도달한 것처럼 보인다. 따라서 여기서는 1982년 이후 우리사회의 소득불평등과 빈곤율이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고자 한다. 아래 [그림 4-1]은 지니계수의 변화를 보여주고 있다.<sup>8)</sup> 그림에서 적용소득이 변화함에 따라 지니계수의 수준에는 변화가 나타나지만, 그 흐름에는 큰 차이가 없다는 것을 알 수 있다. 흥미로운 점은 외환위기가 해소되었다고 선언한 시점 이후에도 소득불평등은 지속적으로 증가하고 있다는 것이다.

[그림 4- 1] 1982년 이후 도시근로자 가구의 소득유형별 지니계수 추이

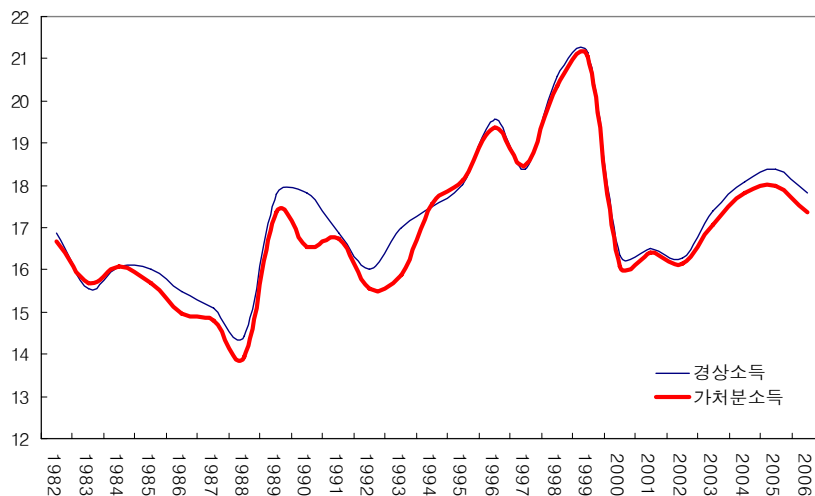


자료: 통계청, 도시가계 조사자료, 원자료 각 연도

8) 이 그림은 2인 이상 도시근로자가가구를 대상으로 한 추정치라는 점에서 자영업자가구와 미취업자가가구를 고려하지 못하고 있다는 한계를 전제해야 한다.

아래 [그림 4-2]는 위와 동일한 도시간계 조사자료를 토대로 경상소득과 가처분소득을 기준으로 중위소득의 60%를 빈곤선으로 적용하여 빈곤율을 추정한 결과이다. 이 그림은 우리사회의 상대빈곤문제가 어떻게 변화해 왔는지 보여준다. 먼저 상대빈곤율은 외환위기이후 매우 높은 수준으로 나타나다 일시적으로 감소하였으나, 2003년부터 빠르게 증가하여 과거 80년대의 빈곤율보다 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 추정된다. 이어 경상소득과 가처분소득을 기준으로 살펴본 빈곤율은 1980년대 중반이후 다소 큰 차이를 보이며, 2004년 이후 큰 차이를 보이고 있다. 이는 조세와 사회보험 등 사회보장제도에 의한 빈곤율 감소효과가 다소 높게 나타나고 있음을 의미한다.

[그림 4- 2] 1982년 이후 상대빈곤율 추이 (2인 이상 도시근로자 가구)

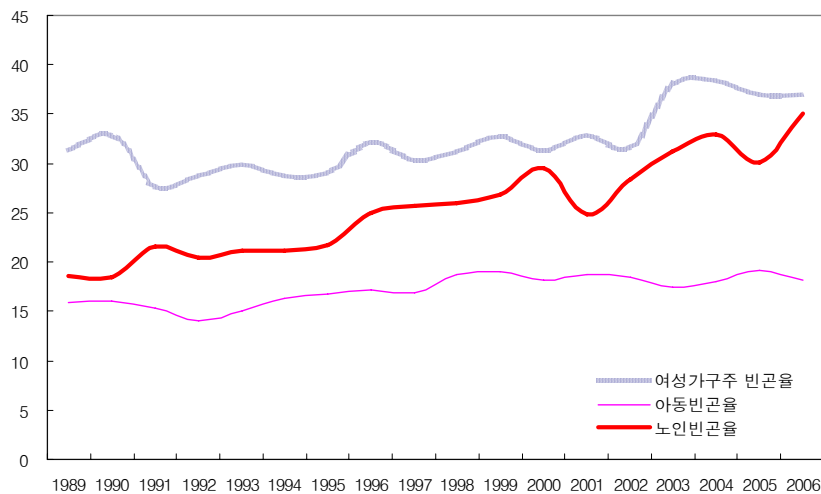


주: 2인 이상 도시근로자 가구의 경상소득 및 가처분소득 기준 중위소득 60%를 빈곤선으로 적용하여 산출한 수치

자료: 통계청, 도시간계 조사자료, 원자료 각 연도

아래 그림은 위와 동일한 빈곤선을 적용하여, 여성가구주가구, 아동, 65세 이상 노인의 빈곤율을 나타낸 것이다. 위의 2인 이상 도시근로자가구의 빈곤율 추이와 비교할 때, 취약계층의 빈곤율이 매우 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 이러한 차이는 여성가구주 가구에게서 가장 크게 나타나고 있다. 중위소득 60%를 빈곤선으로 활용하는 경우, 도시근로자가구의 빈곤율은 평균적으로 10% 후반대로 나타나지만, 이들 취약계층의 빈곤율은 20%~30% 수준을 나타내고 있는 것이다. 그리고 여성가구주와 노인의 빈곤율이 지속적으로 증가추세에 있다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 앞서 유럽의 빈곤율에서 노인빈곤율이 낮았던 것과 비교할 때, 중요한 시사점을 던져준다.

[그림 4- 3] 취약계층의 상대빈곤율 추이



주: 2인 이상 도시근로자 가구의 가처분소득 기준 중위소득 60%를 빈곤선으로 적용하여 산출한 수치를 활용하였음.

자료: 김태완 외(2007), 『2007년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원의 수치로 가공

## 2. 근로빈곤층의 규모

한국의 근로빈곤층의 규모추정과 관련해서는 많은 연구가 발표되지 않았으며, 연구에 필요한 데이터 또한 충분하지 않은 상황이다. 비교적 큰 규모 데이터를 통해 근로빈곤층의 비율을 추정한 데이터로는 2002년 자활조사 보고서를 들 수 있다(노대명 외, 2003). 하지만 이 보고서에서의 근로빈곤층 개념은 근로능력 빈곤층이라고 정의할 수 있다. 유럽이나 미국에서 정의하는 근로빈곤층 개념과 다소 차이가 있는 것이다. 따라서 본 절에서는 근로빈곤층에 대한 다양한 개념 중 세 가지 개념을 활용하여 한국 근로빈곤층의 규모를 추정하기로 하겠다.

여기서 분석에 활용할 데이터는 한국복지패널 1차년도 데이터이다. 이 데이터는 국내의 데이터 중 케이스의 크기나 분석에 활용할 수 있는 항목의 측면에서 매우 유용한 자료이다. 특히 근로빈곤층의 규모를 추정함에 있어 여기서 적용하고자 하는 세 가지 개념을 모두 활용할 수 있다는 강점을 갖는다. 다만 본론에 들어가기에 앞서, 여기서 활용하는 데이터의 빈곤율 및 취업상태 등에 대한 기본적인 정보를 간략하게 제시하고자 한다.

먼저 빈곤율을 보면, 각 소득유형에 따라 공적이전소득(공공부조 급여)에 따른 빈곤감소효과를 알 수 있다. 중위소득의 60%를 기준으로 추정된 빈곤율을 보면, 공공부조성 이전소득에 의한 빈곤감소효과는 약 0.8%로 추정되며, 조세와 사회보장분담금에 의한 빈곤감소효과는 약 1.0%로 추정된다. 그리고 이를 모두 합한 정책에 의한 빈곤감소효과는 총 1.8%로 추정된다. 또한 아래 <표 4-1>은 유럽 빈곤층과의 국제비교라는 측면에서도 몇 가지 정보를 제공한다. 한국의 가처분소득 기준 중위 값의 60%에 해당하는 빈곤율은 21.7%로 추정되는데, 이는 유럽 15개국 평균 추정 빈곤율 15%보다 약 6.7%가량 높은 수치임을 알 수 있다.

〈표 4- 1〉 소득유형 및 빈곤선 수준별 빈곤율

빈곤선	가처분소득	경상소득	시장소득
중위소득 40%	10.1	10.8	12.3
중위소득 50%	15.2	16.4	17.3
중위소득 60%	21.7	22.7	23.5

주: 이 자료는 전체 가구를 대상으로 추정된 빈곤율임  
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

그리고 근로빈곤층 규모추정과 관련하여 취업상태에 대한 기본정보를 제시하면 아래 <표 4-2>와 같다. 참고로 이 표는 15세 이상 비학생인구를 모집단으로 추정된 수치이며, 가처분소득 기준 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정하였다. 여기서 빈곤층의 경우, 상용직 근로자 비중이 낮고, 일용직 근로자와 자영업자, 그리고 실업자의 비중이 전체 평균에 비해 매우 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4- 2〉 소득계층별 종사상지위

	비빈곤층	빈곤층	전체
상용직 근로자	42.8	8.9	36.7
임시직 근로자	20.1	17.4	19.6
일용직 근로자	7.1	18.8	9.2
고용주	3.4	0.8	3.0
자영업자	15.6	27.6	17.7
무급종사자	5.5	13.0	6.8
실업자	5.6	13.5	7.0
전체	100.0	100.0	100.0

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

이제 제2장에서 언급했던 근로빈곤층 개념(A~C)을 조작적으로 어떻게 정의할 것이며, 그 의미가 무엇인지 간략하게 정리하면 아래와 같다. 먼저 근로빈곤층 <개념 A>는 유럽연합이 제시하고 있는 근로빈곤층 개념을 지칭하며, 미국 노동통계청(BLS)의 근로빈곤층 개념과도 유사한 것으로 이해할 수 있다. 이 개념은 빈곤가구의 구성원 중 연간 7개월 이상 취업한 집단을 지칭하는 것이다. <개념 B>는 빈곤가구 구성원을 현재 취업상태, 특히 종사상지위에 따라 구분한 것이다. 이 개념은 특정 기간 동안의 경험을 반영하지 못한다는 한계를 안고 있으나, 경제활동인구를 주요한 대상으로 포착하고 있다는 점에서 강점을 갖는다. 끝으로 <개념 C>는 빈곤가구 구성원 중 근로능력자의 규모를 파악하는 것이다. 조작적 정의와 관련해서는 15~64세의 인구집단 중 장애나 만성질환이 없는 집단으로 통제하였다. 이 개념은 장기간 비경제활동인구로 머물러 있어, 기존의 근로빈곤층 개념에서 포착하기 힘든 여성인구에 초점을 맞출 수 있다는 강점을 갖고 있다. 현재 본인이 경제활동참여가 힘들어 비경제활동인구로 분류되어 있으나, 몇 가지 서비스를 제공하면 취업이 가능하며 취업의사를 가진 집단을 포함하고 있는 것이다. 이는 ‘감춰진 노동인구’(Hidden Labor Forces)를 근로빈곤층으로 포괄하는 개념인 것이다.

이제 위에 언급한 세 가지 개념에 따라 근로빈곤층 규모를 추정하고자 한다. 여기서 빈곤층 구분은 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 소득 중위값의 60%를 빈곤선으로 적용하였으며, 소득은 가처분소득, 경상소득, 시장소득을 사용하였다. 아래 표들은 한국 근로빈곤층의 규모를 세 가지 개념으로 각각의 빈곤선에 따라 추정한 값을 보여주고 있다. 하지만 각각의 근로빈곤층 개념은 모집단을 통제한다는 점에서 모수추정을 위해서는 각 집단이 전체 인구의 몇 %인지를 확인해야 한다. 따라서 이 표에서는 각 개념 하단에 모집단이 누구인지를 명시하였다. 하지만 우측의 비율은 전체 인구의 %를 나타내는 것이다. 일차분석을 통해 추정된 값을 토대로



인구수를 추정하였다.

아래 <표 4-3>에 따르면, <개념 A> 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 6.22%~6.92%의 분포를 나타내고 있다. 이는 <표 4-4>에 나타나 있는 바와 같이, 271만명 ~ 301만명에 해당되는 규모이다. 하지만 이 개념은 연간 6개월 이상 일하고 있는 실질적인 취업빈곤층의 규모라는 점을 감안해야 한다. 달리 표현하면, 장기실업상태에 있거나 근로기간이 짧은 근로빈곤층의 규모를 고려하지 않은 수치인 것이다.

<개념 B> 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 8.34%~9.06%로 추정되며, 이는 363~395만명에 해당되는 규모이다. 이처럼 규모가 큰 폭으로 증가하는 이유는 <개념 A>에서 배제된 실업자와 단기취업자가 모두 포함되었기 때문이다. 따라서 이 집단은 정책지원대상으로서는 매우 다양한 특성을 가진 집단을 포괄하는 수치이다.

<개념 C> 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 11.70%~12.58%, 507만명~548만명에 이르고 있어, <개념 B>의 추정규모보다 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 그 이유는 이 개념이 ‘감취진 노동인구’인 비경제활동상태의 여성 근로능력자를 포함하고 있기 때문이다. 이 개념은 여성의 경제활동참여와 빈곤층의 경제적 자립촉진 정책과 관련해서는 중요한 의미를 갖는다.

<표 4- 3> 전체 인구 대비 근로빈곤층 규모(%)

	가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
<개념 A>			
- 모집단 1 = 경제활동인구	6.32	6.63	6.92
- 모집단 2 = 근로능력자	6.22	6.52	6.80
<개념 B>			
- 모집단 = 경제활동인구	8.34	8.73	9.06
<개념 C>			
- 모집단 = 근로능력자	11.70	12.15	12.58

이어지는 <표 4-4>는 가구 중 근로빈곤층이 1인 이상 존재하는 경우, 해당 가구원 전체를 광의의 근로빈곤층으로 정의하는 방식으로 그 규모를 추정한 것이다. 이 표에 따르면, 근로빈곤층이 부양하는 가구원을 더하는 경우, 전체 인구에서 근로빈곤층이 차지하는 비중이 약 2배가량 증가하는 것을 알 수 있다. 달리 표현하면, 좁은 의미의 근로빈곤층 1인에 대한 지원이 가구원에게 미치는 영향을 감안할 때, 이 집단에 대한 지원은 빈곤 감소에 매우 큰 영향을 미치게 된다는 점을 지적할 수 있다.

<표 4-4> 전체 인구 대비 '광의의' 근로빈곤층 규모(%)

		가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
전체인구 대비 %	<개념 A>*	13.36	14.02	14.73
	<개념 B>	15.94	16.72	17.51
	<개념 C>	15.63	16.36	17.16

주: <개념 A>는 모집단 1을 기준으로 산출한 값임.

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

<표 4-5> 전체 인구 대비 근로빈곤층 규모(만명)

	가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
<개념 A>			
- 모집단 1 = 경제활동인구	275	289	301
- 모집단 2 = 근로능력자	271	284	296
<개념 B>			
- 모집단 = 경제활동인구	363	380	395
<개념 C>			
- 모집단 = 근로능력자	507	529	548

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 <표 4-6>은 위의 표 <5-3>에서 추정한 비율을 전체 빈곤층의 비율로 나타낸 것이다. 그리고 <표 4-7>은 근로빈곤층이 1인 이상 포함된 가

구원 전체의 규모를 나타내는 광의의 근로빈곤층 규모를 보여주고 있다. 광의의 근로빈곤층 개념을 적용할 때, 전체 빈곤층에서 근로빈곤층이 차지하는 비중은 아무리 좁게 잡아도 61.6%에 이르며, 크기는 77.34%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이 결과는 우리사회 빈곤정책에 매우 분명한 메시지를 던져준다. 근로빈곤층은 전체 빈곤층의 60~70%의 집단을 부양할 잠재력을 가진 집단이며, 이들에 대한 빈곤정책에서 제대로 위상을 정립해야 한다는 것이다.

〈표 4- 6〉 전체 빈곤인구 대비 근로빈곤층 규모(%)

	가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
<개념 A>			
- 모집단 1 = 경제활동인구	29.14	29.28	29.40
- 모집단 2 = 근로능력자	28.68	28.79	28.89
<개념 B>			
- 모집단 = 경제활동인구	38.46	38.55	38.50
<개념 C>			
- 모집단 = 근로능력자	53.96	53.65	53.46

주: 수치는 전체 빈곤층의 %

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

〈표 4- 7〉 전체 빈곤인구 대비 '광의의' 근로빈곤층 규모(%)

		가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
빈곤인구 대비 %	<개념 A>*	61.60	64.66	67.91
	<개념 B>	73.50	73.82	77.34
	<개념 C>	72.06	69.52	75.77

주: <개념 A>는 모집단 1을 기준으로 산출한 값임.

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

### 제3절 근로빈곤층의 정태적 특성

이 절에서는 근로빈곤층의 개인특성, 가구특성, 취업특성 등을 중심으로 살펴보겠다. 하지만 이와 관련해서 위에 정의했던 개념 중 특정한 개념을 선택하는 방식을 취하지는 않을 것이다. 그 이유는 위의 개념 중 특정한 개념을 선택함에 따라 대상집단의 특성을 왜곡시킬 우려가 있기 때문이다. 따라서 여기서는 분석항목에 따라, 두 가지 이상의 개념을 혼용하여 사용하기도 할 것이며, 그 경우에는 표 하단에 어떻게 대상집단을 통제하였는지 밝힐 것이다.

#### 1. 근로빈곤층의 개인특성별 빈곤위험

여기서는 근로빈곤층의 개인특성별 빈곤위험도를 임금근로자, 비임금근로자(특히 자영업자), 실직자, 비경제활동인구 중 근로의지가 있는 집단으로 구분하여 살펴보기로 한다.

먼저 아래 <표 4-8>은 임금근로자를 대상으로 작성된 표이며, 각 셀의 수치는 표 좌측의 특성을 가진 집단 중 빈곤층의 비율을 나타내는 것이다. 가처분소득 기준 빈곤선을 적용하고, 분석대상을 15~64세로 통제한 <모델 1>을 중심으로 설명하면, 다음과 같다. 여성 임금근로자 중 빈곤층 비율은 14.5%이며, 남성 임금근로자 중 빈곤층 비율은 9.4%이다. 연령대별로 보면, 연령대가 높아질수록 임금근로자 중 빈곤층 비율이 증가하는 것을 알 수 있다. 그리고 학력이 낮아질수록 빈곤층 발생비율이 높고, 근로개월 및 주당근로시간이 짧을수록 빈곤위험이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 그리고 종사지위를 보면, 정규직 → 임시직 → 일용직의 순으로 빈곤위험이 높아지는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4- 8〉 근로빈곤층 중 임금근로자의 개인특성

	가처분소득 빈곤		경상소득 빈곤		시장소득 빈곤	
	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2
성별						
- 여자	14.5	15.5	15.5	16.6	15.9	17.1
- 남자	9.4	10.4	10.2	11.2	10.7	11.7
연령						
- 16~24세	7.4	7.4	8.2	8.2	8.1	8.1
- 25~54세	10.6	10.6	11.3	11.3	11.9	11.9
- 55~64세	23.2	23.2	24.7	24.7	24.5	24.5
- 65세 이상		42.5		44.5		46.8
교육수준						
- 저학력	26.9	29.8	29.3	32.2	29.7	32.9
- 중간학력	11.4	11.5	12.4	12.6	13.2	13.4
- 고학력	5.5	5.5	5.5	5.5	5.7	5.7
노동개월 수						
- 연중 근로 미만	19.9	21.4	21.2	22.7	21.9	23.4
- 연중 근로	9.1	10.0	9.9	10.7	10.3	11.2
주당 노동시간						
- 30시간 이하	23.7	24.6	26.0	27.8	26.6	28.9
- 31시간 이상	8.9	9.6	9.4	10.2	9.8	10.6
계약형태						
- 정규직	4.3	4.3	4.5	4.5	4.7	4.7
- 임시직	15.0	16.0	16.1	17.1	16.9	17.9
- 일용직	34.6	36.9	37.6	40.1	38.5	
전 체	11.4	12.4	12.3	13.3	12.7	13.8

주: 모델\_1은 분석대상을 15세~64세로 통제, 모델\_2는 15세 이상 전체에 적용

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 <표 4-9>는 비임금근로자 중 자영업자만을 대상으로 그 개인특성을 나타낸 것이다. 이 표를 보면, 임금근로자에 비해 성별에 따른 빈곤위험이 크게 감소하고, 65세 이상 집단의 비중이 크며 이들의 빈곤위험이 매우 높고, 중간학력과 고학력간의 빈곤위험 차이가 감소하는 경향을 확인할 수 있다. 업종은 농업이 가장 크고, 도소매, 숙박음식 순이며, 노동시

간과 빈곤위험 간에도 관계가 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4- 9〉 근로빈곤층 중 자영업자의 개인특성

	가처분소득 빈곤		경상소득 빈곤		시장소득 빈곤	
	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2
성별						
- 여자	22.3	30.7	22.8	31.6	22.5	31.3
- 남자	20.4	27.4	21.3	28.4	22.3	29.9
연령						
- 16~24세	18.5	18.5	18.5	18.5	36.6	36.6
- 25~54세	15.6	15.6	16.3	16.3	16.6	16.6
- 55~64세	36.2	36.2	37.4	37.4	38.5	38.5
- 65세 이상		58.3		60.0		62.6
교육수준						
- 저학력	32.7	44.1	33.8	45.4	34.8	47.0
- 중간학력	15.0	16.3	16.1	17.6	16.4	17.9
- 고학력	12.8	13.3	12.6	12.7	13.3	13.8
업종						
- 농임업	40.7	52.1	43.8	54.9	45.2	56.7
- 광공업	7.3	8.0	7.3	8.0	7.3	8.0
- 전기가스수도	-		-		-	
- 건설업	6.5	7.2	7.1	7.8	7.3	8.1
- 도소매업	18.0	20.6	17.8	20.6	19.1	21.7
- 숙박음식업	20.9	21.6	21.2	21.9	22.2	22.9
- 운수통신업	10.8	12.5	14.1	15.6	14.1	18.2
- 금융부동산사업	12.0	12.9	9.1	9.2	7.8	9.2
- 교육업	10.0	9.8	10.0	9.8	12.4	12.1
- 보건복지서비스업	13.8	9.2	13.8	9.2	13.8	9.2
- 기타서비스업	18.0	19.2	19.5	20.6	19.0	20.1
노동시간						
- 30시간 이하	33.1	44.4	32.1	45.2	33.9	47.3
- 31시간 이상	19.4	26.2	20.4	27.2	21.1	28.3
전체	20.9	28.3	21.7	29.2	22.3	30.2

주: 모델\_1은 분석대상을 15세~64세로 통제, 모델\_2는 15세 이상 전체에 적용  
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 <표 4-10>은 실직자를 대상으로 표 좌측의 특성을 가진 집단 중 몇 %가 빈곤한가를 나타낸 것이다. 이 표를 보면, 실직자의 빈곤위험은 여성에 비해 남성이 크게 나타나고, 연령이 높아질수록 빈곤위험이 증가하며, 학력이 낮을수록 빈곤위험이 증가하는 양상을 확인할 수 있다. 그리고 실직기간은 1년 이내인 경우보다 1~3년 이상인 경우 빈곤위험이 높았으나, 그 이상으로 실직기간이 길어지는 경우에는 빈곤위험이 다시 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 가구 내 다른 가구원의 취업 등을 통한 해결책이 강구되었을 개연성을 의미하는 것이다.

<표 4-10> 근로빈곤층 중 실직자의 개인특성

	가처분소득 빈곤		경상소득 빈곤		시장소득 빈곤	
	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2
성별						
- 여자	28.7	31.3	29.6	32.2	30.8	33.3
- 남자	38.0	39.6	39.0	41.0	39.0	41.2
연령						
- 16~24세	21.7	21.7	21.7	21.7	22.7	22.7
- 25~54세	33.1	33.1	34.2	34.2	34.9	34.9
- 55~64세	42.3	42.3	43.5	43.5	43.5	43.5
- 65세 이상		68.7		72.8		73.5
교육수준						
- 저학력	50.0	54.6	51.6	56.0	51.6	56.0
- 중간학력	30.5	30.6	32.2	32.7	33.3	34.0
- 고학력	26.9	28.0	25.9	27.1	26.4	27.5
실직기간						
- 1년 이내	27.9	32.1	30.7	34.7	30.6	34.6
- 1~3년	39.3	40.2	39.1	40.5	39.6	41.0
- 4~10년	34.0	35.6	35.0	36.6	36.5	37.9
- 11년 이상	29.7	34.7	32.8	38.0	33.3	39.4
전 체	33.2	35.4	34.2	36.5	34.8	37.2

주: 모델\_1은 분석대상을 15세~64세로 통제, 모델\_2는 15세 이상 전체에 적용  
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 <표 4-11>은 비경제활동인구 중 근로의지와 근로능력이 있는 집단을 대상으로 그 특성을 살펴본 것이다. 이 표에 따르면, 노인인구를 포함하는 경우 빈곤위험이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 보면, 여성에 비해 남성 비경제활동자의 빈곤위험이 높고, 연령은 높을수록 학력은 낮을수록 빈곤위험이 높아지는 것을 알 수 있다. 비경제활동기간은 노인인구가 포함될 경우, 연령이 높을수록 빈곤위험이 높아지는 것으로 나타나지만, 전체적으로 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-11> 근로빈곤층 중 비경제활동인구의 개인특성

	가처분소득 빈곤		경상소득 빈곤		시장소득 빈곤	
	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2	모델_1	모델_2
성별						
- 여자	18.4	26.6	19.1	27.6	20.0	28.6
- 남자	26.1	32.3	27.1	33.3	28.2	34.3
연령						
- 16~24세	17.6	17.6	18.8	18.8	19.7	19.7
- 25~54세	16.7	16.7	16.9	16.9	17.9	17.9
- 55~64세	34.9	34.9	35.9	35.9	36.4	36.4
- 65세 이상		55.1		57.1		58.0
교육수준						
- 저학력	36.7	49.5	37.6	51.1	38.6	52.0
- 중간학력	17.4	19.9	18.0	20.4	19.2	21.6
- 고학력	12.6	13.8	12.6	14.0	12.7	14.1
비경제활동기간						
- 1년 이내	20.3	24.4	20.2	24.3	21.4	25.4
- 1~3년	23.3	30.4	24.0	31.4	24.9	32.2
- 4~10년	22.2	32.1	23.4	33.3	24.5	34.5
- 11년 이상	20.6	34.6	20.3	35.4	20.5	36.1
전 체	20.5	28.2	21.3	29.2	22.2	30.2

주: 모델\_1은 분석대상을 15세~64세로 통제, 모델\_2는 15세 이상 전체에 적용  
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)



아래 <표 4-12>는 종사상지위별로 남성과 여성의 분포를 비교하고, 빈곤층과 비빈곤층의 종사지위별 성비를 나타낸 것이다. 표의 우측은 이를 좌측의 수치를 %로 나타낸 것이다. 소득계층별로 빈곤층 여성은 상용직, 임시직, 일용직에서 그 비중이 비빈곤층 여성에 비해 높고, 비빈곤층 여성은 실업률이 빈곤층 여성에 비해 높은 것을 알 수 있다. 이는 가구 내 남성가구원의 높은 취업률과 관련이 있는 것이다. 빈곤층 여성의 취업과 관련해서는 무급종사자와 일용직의 비중이 높다는 점에 주목해야 한다.

<표 4-12> 소득계층별 성별 집단의 종사상지위 분포

(단위: %)

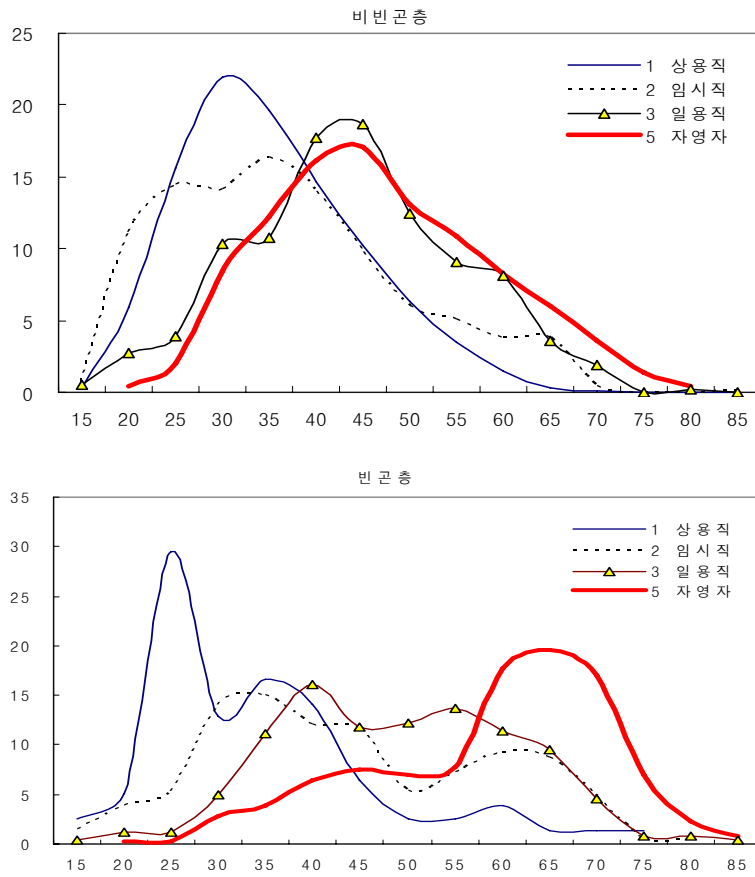
		종사지위별 %			성별 %		
		전체	남성	여성	전체	남성	여성
비빈곤층	상용직	100.0	69.8	30.2	41.7	47.6	32.4
	임시직	100.0	47.7	52.3	20.3	15.9	27.4
	일용직	100.0	60.2	39.8	7.5	7.4	7.7
	고용주	100.0	84.8	15.2	3.3	4.6	1.3
	자영자	100.0	75.0	25.0	15.5	19.1	10.0
	무급종사자	100.0	9.9	90.1	5.6	0.9	12.9
	실업자	100.0	46.6	53.4	6.1	4.6	8.3
	소 계	100.0	61.1	38.9	100.0	100.0	100.0
빈곤층	상용직	100.0	59.0	41.0	5.8	6.9	4.8
	임시직	100.0	46.6	53.4	15.3	14.2	16.4
	일용직	100.0	46.7	53.3	19.4	18.1	20.8
	고용주	100.0	77.8	22.2	0.7	1.0	0.3
	자영자	100.0	70.3	29.7	29.2	40.9	17.5
	무급종사자	100.0	7.7	92.3	14.7	2.2	27.3
	실업자	100.0	56.6	43.4	14.8	16.7	13.0
	소 계	100.0	50.2	49.8	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 1차(2005년)

소득계층을 구분한 뒤, 각 종사상지위별로 연령분포(5세 구간)를 나타낸 것이 아래 [그림 4-4]이다. 이 그림은 근로빈곤층 개념을 정의할 때, 연령

을 통제하지 않고서는 제대로 된 지원정책을 설계할 수 없음을 말해준다. 상용직의 낮은 비중과 노인인구 중 자영업자의 높은 비중은 이 집단을 통제하는 것이 필요하다는 점을 나타내는 것이다.

[그림 4- 4] 소득계층별 종사상지위별 집단의 연령분포



자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 1차(2005년)

아래 <표 4-13>은 모집단을 근로능력자와 경제활동인구로 통제한 뒤, 각 집단의 교육수준을 보여주고 있다. 먼저 이 표의 우측은 전체적으로 노인인구가 감소함에 따라 저학력자의 비중이 감소하고, 고졸이상 학력자가 증가하는 것을 보여준다. 이는 근로빈곤층 지원정책을 수립함에 있어, 어떠한 개인특성과 인적자본을 가진 집단에 초점을 맞출 것인지 지원대상을 특화하는데 필요한 정보를 제공하고 있다. 물론 비빈곤층과 비교할 때, 빈곤층의 교육수준별 분포는 다소 떨어지는 것을 알 수 있다. 하지만 근로능력자로 대상을 통제하는 경우, 그 격차가 다소 감소하는 것 또한 확인할 수 있다. 이어 이 표의 좌측은 교육수준과 빈곤이 어떠한 관련성을 갖는지 간략하게 보여준다. 그것은 교육수준이 높을수록 빈곤층으로 진입할 확률이 낮다는 것을 의미한다.

<표 4-13> 근로능력 통제에 따른 소득계층별 교육수준 비교

	근로능력자			경제활동인구		
	비빈곤층	빈곤층	전 체	비빈곤층	빈곤층	전 체
무 학	1.7	11.8	3.0	2.5	20.6	5.0
초 졸	8.4	23.8	10.4	8.8	26.7	11.4
중 졸	10.6	16.8	11.4	10.0	14.1	10.6
고 졸	41.0	32.6	39.9	39.3	26.6	37.5
초대졸	11.7	6.5	11.0	11.9	5.1	11.0
대 졸	23.6	7.8	21.6	24.0	6.2	21.4
대학원졸	3.0	0.7	2.7	3.5	0.7	3.1
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 1차(2005년)

## 2. 근로빈곤층과 저소득근로자

취업자가 빈곤층으로 전락하는 가장 큰 이유 중 하나는 저임금 또는 저소득 때문이라고 말할 수 있다. 임금근로자는 저임금으로 인해, 자영업자는 낮은 사업소득으로 인해 빈곤층으로 전락하게 되는 것이다. 아래 <표 4-12>에서 비빈곤층은 상용직 중 4.9%만이 저임금근로자이지만, 빈곤층에서는 무려 47.2%가 저임금근로자로 나타난다. 그리고 비빈곤층 임시직 중 29.3%가 저임금근로자라면, 빈곤층에서는 64.7%로 나타나고, 일용직은 그 비율이 37.9%와 80.3%로 현격한 차이를 보인다. 그리고 빈곤층 자영업자 중 영세자영업자의 비중을 보면 77.3%로, 빈곤층의 22.4%에 비해 약 3배 이상 높은 것을 알 수 있다. 이는 종사상지위를 막론하고 저소득근로자(저임금근로자 및 영세자영업자)가 빈곤층으로 전락할 위험성이 크다는 점을 시사한다.

〈표 4-14〉 빈곤지위 및 종사지위별 저임금근로자 비중

		비빈곤층		빈곤층	
		저소득근로자 비중	구성비	저소득근로자 비중	구성비
임금 근로자	상용직	4.9	62.9	47.2	19.7
	임시직	29.3	27.7	64.7	38.0
	일용직	37.9	9.4	80.3	42.3
	소 계	14.7	100.0	67.9	100.0
비임금	자영자	22.4	100.0	77.3	100.0
	소 계	22.4	100.0	77.3	100.0

주: 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용  
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 <표 4-15>는 임금근로자 중 저임금근로자, 자영업자 중 영세자영업자만을 대상으로, 이들이 소득계층과 종사상지위별로 주로 어느 집단에 분포하고 있는가를 나타낸 것이다. 먼저 전체 저임금근로자의 63.38%가 비빈곤층이며 36.62%가 빈곤층이며, 가장 큰 규모를 차지하는 집단은 비빈곤가구의 임시직 근로자로 전체 저임금근로자의 34.87%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이어 전체 영세자영업자의 62.82%가 비빈곤층이며, 38.18%가 빈곤으로 나타나고 있다. 이는 전체 인구에서 빈곤층이 차지하는 비중이 낮다는 점에서, 빈곤층 취업자 중 저임금근로자와 영세자영업자의 비중이 높더라도 전체적으로는 큰 비중을 차지하지 못하고 있음을 의미한다.

<표 4-15> 빈곤지위 및 종사지위별 저임금근로자 비중

		빈곤지위		
		비빈곤층	빈곤층	소 계
임금 근로자	상용직	13.17	5.02	18.20
	임시직	34.87	13.28	48.15
	일용직	15.35	18.31	33.66
	소 계	63.38	36.62	100.00
비임금	자영업자	61.82	38.18	100.00
	소 계	61.82	38.18	100.00

주: 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

위의 <표 4-15>를 보면, 역설적으로 저소득근로자 중 많은 집단이 빈곤층으로 전락하지 않는 이유를 확인할 필요가 있다. 이는 앞서 유럽 근로 빈곤층 연구에서 초점을 맞추고 있는 가구요인과 밀접한 관련이 있다. 즉,

한 가구원이 저임금근로자라 하더라도, 다른 가구원이 취업하거나 다른 소득이 발생하는 경우 빈곤위험이 감소하기 때문이다. 따라서 위의 표를 가구요인과 개인의 저소득요인으로 구분해서 보면, 임금근로가구는 저임금요인이 빈곤에 미치는 영향은 36.62%이며, 가구요인이 미치는 영향은 63.38%라고 말할 수 있다. 그리고 자영업가구는 저소득요인이 빈곤에 미치는 영향이 38.18%이며, 가구요인이 미치는 영향은 61.82%라고 말할 수 있다. 이를 유럽 근로빈곤층 발생요인과 비교해 보면, 개인의 저소득요인이 가구빈곤에 미치는 영향은 유럽보다 한국이 더 크게 나타나는 것을 알 수 있다.

### 3. 근로빈곤층의 가구특성

앞서 근로빈곤층의 빈곤원인 중 가구요인과 저소득요인을 비교하고, 가구요인이 매우 중요한 영향을 미친다는 점을 언급하였다. 따라서 여기서는 가구요인의 상당부분을 설명하는 가구규모와 취업자 수를 살펴보기로 하겠다. 아울러 재산과 소득의 상관관계를 감안할 때, 주거점유형태가 어떻게 나타나는지 살펴보기로 하겠다. 참고로 아래 세 개의 표는 가처분소득 기준 빈곤선을 적용한 것이다.

먼저 가구규모를 보면, 지난 1년간 취업기간이 최소한 7개월 이상인 집단을 대상으로 하는 <개념 A>에서, 평균 가구원수가 비빈곤층이 3.73명이라면, 빈곤층은 3.45명으로 다소 적은 것을 알 수 있다. 이는 취업자가 한 명도 없는 빈곤가구의 취업자 수가 1.8명 수준이라는 점을 감안하면, 이들의 가구규모는 상대적으로 큰 규모라고 말할 수 있다. 그리고 경제활동인구를 대상으로 하는 <개념 B>에서, 평균 가구원수는 <개념 A>보다 소폭 감소하는 것을 알 수 있으며, 특히 빈곤가구에서 그 감소 폭이 상대적으로 더 큰 것을 알 수 있다. 그리고 근로능력자 대상 <개념 C>도 <개념 B>와 유사한 경향이 나타나고 있다.

〈표 4-16〉 근로빈곤가구의 가구원 수

가구원	〈근로빈곤개념 A〉			〈근로빈곤개념 B〉			〈근로빈곤개념 C〉		
	빈곤	비빈곤	소 계	빈곤	비빈곤	소 계	빈곤	비빈곤	소 계
1	4.9	3.0	3.3	5.9	3.2	3.7	5.7	3.1	3.6
2	24.1	10.1	12.3	24.7	10.3	12.8	24.5	10.2	12.7
3	21.4	22.3	22.1	22.3	22.5	22.4	22.4	22.6	22.5
4	28.7	45.5	42.9	28.2	45.1	42.2	28.4	45.1	42.2
5	13.9	14.2	14.2	12.7	14.2	13.9	12.7	14.2	14.0
6	5.8	3.8	4.1	5.2	3.8	4.0	5.1	3.8	4.0
7	1.2	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균	3.45	3.73	3.69	3.37	3.72	3.66	3.38	3.72	3.66
표준편차	1.34	1.10	1.15	1.33	1.11	1.16	1.33	1.11	1.16

주: 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

이어 근로자 가구의 빈곤진입에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인, 즉 가구요인의 핵심이라 할 수 있는 취업자 수에 대해 살펴보기로 한다. 위와 동일하게 근로빈곤층에 대한 세 개의 개념에 따라 취업자 수가 소득계층별로 어떠한 차이를 보이는지 살펴보면, 아래 <표 4-17>과 같다. <개념 A>는 취업개월이 7개월 이상인 근로자가 포함된 가구만을 대상으로 하고 있다는 점에서 취업자가 0인 가구가 없는 것으로 나타나고 있다. 평균 취업자 수를 보면, 빈곤층이 1.48명이고, 비빈곤층이 1.66명으로 나타나는 것을 알 수 있다. 그리고 실업자를 포함하는 <개념 B>와 <개념 C>는 <개념 A>에 비해 평균 취업자 수가 소폭 감소하는 것으로 나타나고 있다.

그리고 전체 그리고 소득계층별 취업자 수의 분포를 보면, 1인이 취업하고 있는 가구의 비중이 가장 높은 것을 알 수 있다. 이는 앞서 언급했던 유럽의 가구 내 취업자 수와 비교할 때, 중하위에 해당하는 수준이라고 말할 수 있다. 그리고 소득계층별로 보면, 비빈곤가구는 빈곤가구에 비

해 취업자가 2인인 가구의 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 이는 앞서 언급한 저소득요인과 더불어 가구요인이 중요하게 작용하게 있음을 말해주는 것이다.

<표 4-17> 근로빈곤가구의 취업자수

취업자	<근로빈곤개념 A>			<근로빈곤개념 B>			<근로빈곤개념 C>		
	빈곤	비빈곤	소 계	빈곤	비빈곤	소 계	빈곤	비빈곤	소 계
0				8.2	1.0	2.2	7.7	0.9	2.1
1인	59.6	47.5	49.4	56.8	48.2	49.7	56.7	48.0	49.5
2인	34.2	42.6	41.3	29.7	41.4	39.3	30.3	41.5	39.5
3인	5.1	7.1	6.8	4.3	6.9	6.4	4.4	6.9	6.5
4인	0.9	2.3	2.1	0.8	2.2	1.9	0.8	2.2	2.0
5인	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
6인		0.3	0.2		0.3	0.2		0.3	0.2
진 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평 균	1.48	1.66	1.63	1.33	1.63	1.58	1.34	1.63	1.58
표준편차	0.66	0.76	0.75	0.73	0.77	0.77	0.73	0.77	0.77

주: 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용  
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 <표 4-18>은 가구 내 취업자 수가 0~3인 경우의 빈곤위험율을 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 취업자 수가 증가할수록 빈곤위험율이 감소하는 것을 알 수 있다. <개념 A>에 따르면, 취업자가 1인인 경우에는 빈곤위험율이 18.77%이고, 2인과 3인인 경우는 각각 12.91%와 11.66%로 감소하는 것으로 나타난다. 그리고 실업자 및 미취업자가 포함된 <개념 B>와 <개념 C>에 따르면, 취업자가 없는 경우의 빈곤위험율은 64.72%와 63.64%로 나타나며, 취업자가 1인 경우에는 20.03%와 19.80%로 나타나고, 취업자 수가 증가하면 빈곤위험율이 감소하는 것을 확인할 수 있다.



〈표 4-18〉 가구내 취업자 수에 따른 빈곤위험율

		<근로빈곤개념 A>	<근로빈곤개념 B>	<근로빈곤개념 C>
취업자 수	0	-	64.72	63.64
	1인	18.77	20.03	19.80
	2인	12.91	13.24	13.25
	3인	11.66	11.66	11.66
전 체		15.80	17.76	17.56

주: 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

끝으로 주거점유형태를 살펴보면, <개념 A>에 따른 근로빈곤가구 중 자가가구의 비율은 57.6%이며, 근로비빈곤가구 중 비율은 65.6%로 나타난다. 이에 비해 전세가구의 비율은 유사한 수준으로 나타나고 있다. 끝으로 월세가구의 비중은 근로빈곤가구 중 비율이 22.3%로 비빈곤가구의 14.1%에 비해 약 8%가량 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-19〉 근로빈곤가구의 주거점유형태

점유 형태	<근로빈곤개념 A>			<근로빈곤개념 B>			<근로빈곤개념 C>		
	빈곤	비빈곤	소 계	빈곤	비빈곤	소 계	빈곤	비빈곤	소 계
자 가	57.6	65.6	64.4	56.6	65.6	64.0	56.6	65.6	64.0
전 세	19.9	20.2	20.2	19.7	20.1	20.1	19.8	20.1	20.1
월 세	22.5	14.1	15.4	23.7	14.3	15.9	23.6	14.3	15.9
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

물론 주거점유형태가 동일하다고 해서, 재산의 규모가 동일한 것은 아닙니다. 아래 <표 4-20>은 위와 동일한 형태로 소득계층별 점유형태별 평균

순재산의 금액과 전체 평균 대비 %를 나타낸 것이다. 여기서 크게 두 가지 특징적인 현상을 확인할 수 있다. 먼저 근로빈곤층 개념에 실업자 또는 미취업자를 포함시키는데 따라 순재산의 규모에 다소 차이가 발생한다는 점이다. 이어 빈곤가구 중 전세가구와 월세가구는 절대금액에서는 전세가구가 약 두 배가량 재산규모가 크지만, 평균 금액 대비로는 월세가구가 전세가구에 비해 높은 재산을 보유하고 있음을 알 수 있다. 근로빈곤층 중 월세가구의 평균 순재산은 전체 월세가구의 평균 순재산의 65%~83%의 분포를 보이는데 비해, 근로빈곤층 전세가구의 평균 순재산은 40%~46%의 분포를 보이고 있기 때문이다. 이 문제는 다양한 관점에서 해석할 수 있을 것으로 판단된다. 첫째, 월세가구는 빈곤가구나 비빈곤가구 모두 자산축적이 이루어지지 않은 집단이라는 공통점을 갖는다는 점이다. 물론 구체적인 집단구성에 있어서는 차이가 있을 수 있다. 이 점에 대해서는 이후에 구체적인 분석을 수행하고자 한다. 둘째, 근로빈곤층 전세가구가 도시지역의 반지하 등 열악한 주거환경에 거주하는 집단을 중심으로 분포하고 있어, 순재산의 규모가 크지 않은 집단일 개연성을 말해준다.

〈표 4-20〉 소득계층별 점유형태별 · 평균 순재산

(단위: 만원, %)

		<근로빈곤개념 A>			<근로빈곤개념 B>			<근로빈곤개념 C>		
		빈곤	비빈곤	전체	빈곤	비빈곤	전체	빈곤	비빈곤	전체
평균 금액	전세	15077	36214	32941	13370	37633	33434	13452	37743	33585
	월세	7485	10290	9649	7736	9932	9359	5812	9981	8905
평균 의 %	전세	46	110	100	40	113	100	40	112	100
	월세	78	107	100	83	106	100	65	112	100

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

## 제4절 근로빈곤층의 동태적 특성

여기서는 한국 근로빈곤층의 특성을 동태적 관점에서 살펴보기로 하겠다. 이는 최근 우리사회의 특징적 변화 중 하나가 노동시장의 유연화이며, 노동이동의 증가라는 점을 감안한 것이다. 따라서 먼저 최근 노동이동의 실태를 살펴보고, 이어 소득계층별로 고용유지기간의 차이가 존재하는지 살펴보고, 이어 실증적으로 노동이동이 소득계층변화에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고, 끝으로 빈곤층의 동태적 지위변화에 대한 언급하기로 하겠다.

### 1. 노동이동과 소득분위의 변화

우리사회에서 산업구조의 변화와 일자리의 창출과 소멸운동은 노동이동을 촉진하는 방향으로 작용하고 있다. 그리고 노동이동은 집단의 특성에 따라 개인근로소득과 가구소득에 유의미한 변화를 미치고 있다. 물론 이 경우에도 각 집단의 특성이 중요한 의미를 갖는다. 막연히 성별로 차이를 나타내는 것이 아니라, 교육수준이나 종사지위의 이동방식에 따라 유의미한 차이를 보이는 것이다. 이와 관련해서 주목해야 할 사항은 상용직으로의 진입은 거의 모든 집단의 근로소득에 긍정적인 영향을 미치며, 상용직으로부터의 이탈은 부정적인 영향을 미친다는 점이다.<sup>9)</sup>

그렇다면 이제 노동이동이 가구소득에 미치는 영향은 어떠한가. 노동이동이 개인근로소득을 통해 가구소득에 영향을 미치는 과정에는 다양한 매개적 요인들이 작용한다. 먼저 소득 5분위 집단별로 노동이동을 경험하는 비율을 보면, 저소득층일수록 노동이동을 경험하는 비율이 높다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 빈곤층이 노동이동을 경험하는 비율은 10.9%, 비빈곤층은 5.4%로 나타나고 있다. 이 또한 노동이동과 가구소득 지위 사이

9) 노대명(2007), “노동이동의 형태와 소득변동”, 미발간 논문을 참조.

에 밀접한 상관관계가 있음을 말해주는 것이다.

그리고 노동이동을 경험한 집단을 소득지위와 관련해서 <상승·유지·하락> 세 집단으로 구분하여 그 비중을 살펴볼 수 있다. 소득지위란 5분위 소득의 변동 및 빈곤지위의 변동을 의미하는 것이다. 아래 표에 따르면, 노동이동을 경험한 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 소득지위가 하락하는 비율이 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 노동이동이 있는 집단 중 소득분위가 하향이동한 사람의 비율은 30.1%로 그러한 경험을 하지 않은 집단의 17.5%에 비해 약 두 배 가량 높게 나타난다. 빈곤지위 변동을 보면, 노동이동을 경험한 집단은 12.7%가 빈곤상태로 진입하였으나, 그렇지 않은 집단은 3.8%만이 빈곤상태로 진입한 것으로 나타나고 있기 때문이다. 이는 지난 4년간의 노동이동에서 빈곤층으로의 하향이동 경향이 존재하였음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다고 판단된다.

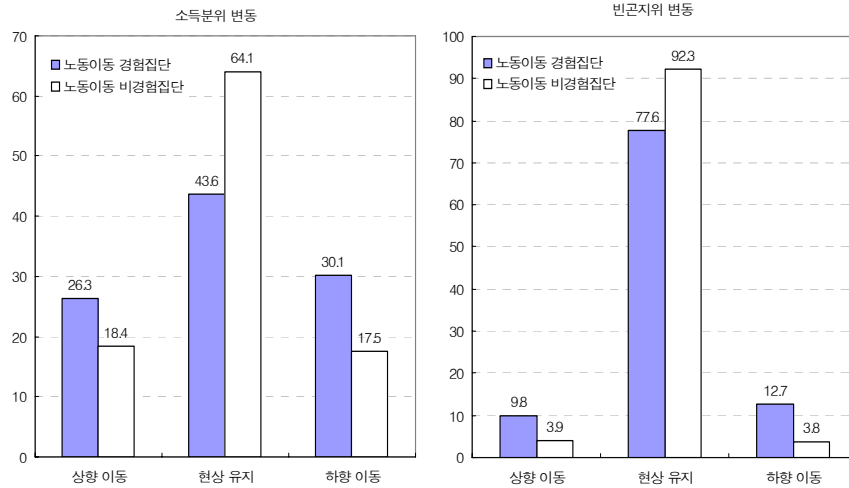
<표 4-21> 4년간 노동이동 경험유무에 따른 소득지위 변화

(단위: %)

		노동이동이 있는 집단	노동이동이 없는 집단
소득분위 변동	상향 이동	26.3	18.4
	현상 유지	43.6	64.1
	하향 이동	30.1	17.5
	합 계	100.0	100.0
빈곤지위 변동	상향 이동	9.8	3.9
	현상 유지	77.6	92.3
	하향 이동	12.7	3.8
	합 계	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료(2002~2005년)

[그림 4- 5] 2003년~2006년 노동이동 경험유무에 따른 소득지위 변화



자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 원자료(2002~2005년)

## 2. 근로빈곤층의 고용유지기간

아래 <표 4-22>은 소득계층별, 종사상지위별로 평균 고용유지기간을 나타낸 것이다. 이 표에서는 다음과 같은 흥미로운 점을 확인할 수 있다. 먼저 상용직은 빈곤층의 고용유지기간이 비빈곤층에 비해 현저하게 짧은 것을 알 수 있다. 빈곤층의 평균 고용유지기간이 36.9개월인데 비해, 비빈곤층의 기간은 93.9개월로 나타나고 있는 것이다. 이어 임시직과 일용직은 소득계층별로 고용유지기간의 차이가 크지 않은 것을 알 수 있다. 임시직은 비빈곤층이 41.1개월인데 비해, 빈곤층은 37.2개월로 나타나고 있다. 이는 전체적으로 빈곤층의 경우, 고용단절이 심하며 이것이 개인근로소득 및 가구소득에 부정적인 영향을 미치고 있음을 의미하는 것이다.

〈표 4-22〉 소득계층별·종사지위별 고용유지기간

(단위: 월)

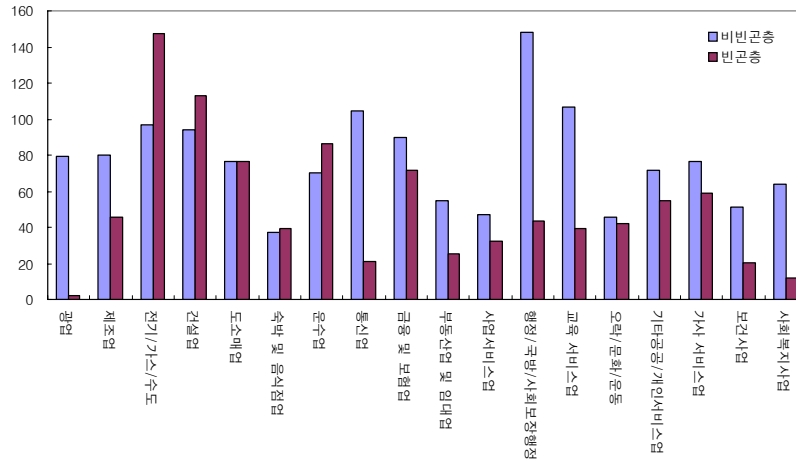
	비빈곤층	빈곤층	전체
상용직	93.9	36.9	92.7
임시직	41.1	37.2	40.8
일용직	87.4	80.3	85.4

자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 1차(2005년)

아래 [그림 4-6]은 주요 업종별, 소득계층별로 고용유지기간이 현저한 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 농임업과 어업은 중고령인구가 큰 비중을 차지함에 따라, 고용기간이 타 업종 종사자에 비해 매우 큰 것을 알 수 있다. 농임어업을 제외하고 고용유지기간이 가장 긴 업종은 공공부문으로 나타나고 있다. 이는 행정부문의 고용안정 및 정년보장 등에 기인한 것으로 판단된다. 교육부문 또한 유사한 특성을 갖는 것으로 나타나고 있다. 그리고 소득계층별로 보면, 많은 업종에서 비빈곤층이 빈곤층에 비해 고용유지기간이 긴 것으로 나타나고 있다.

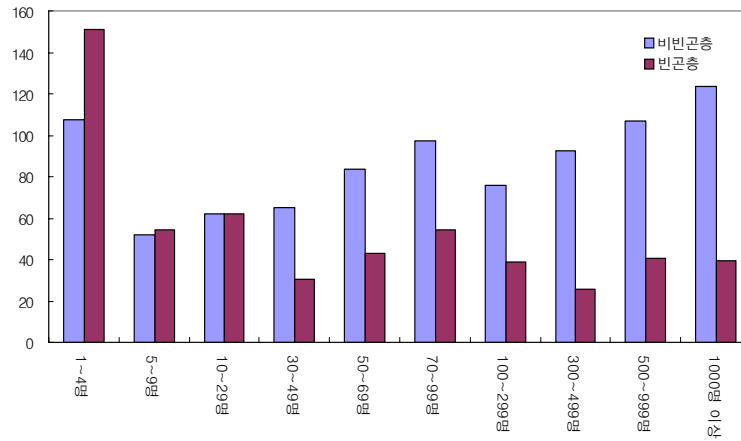
또한 사업체 규모에 따라 종사자의 고용유지기간에 현저한 차이가 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 최근 들어 대규모 사업체에서도 임시직에 대한 고용을 확대하는 추세에 있다는 점에서 사업체 규모가 고용유지기간에 큰 영향을 미치지 않을 수 있다. 하지만 아래 [그림 4-7]은 다음 두 가지 흥미로운 사실을 보여주고 있다. 먼저 피고용자가 4명 이하인 소규모사업체 종사자의 평균 고용유지기간이 매우 높게 나타나고 있다는 것이고, 이어 사업체 규모가 커질수록 해당 사업체 종사자의 고용유지기간이 증가하는 추세가 나타난다는 점이다.

[그림 4-6] 소득계층별, 업종별 고용유지기간



자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 1차(2005년)

[그림 4-7] 소득계층별, 사업체 규모별 고용유지기간



자료: 한국보건사회연구원, 복지패널 1차(2005년)

### 3. 노동이동이 소득변동에 미치는 영향

우리사회 근로빈곤층 문제의 핵심은 저임금과 고용불안 문제로 요약할 수 있으며, 이는 종사상지위라는 대리변수를 통해 파악할 수 있다. 하지만 구체적으로 노동이동이 가구소득에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는 별도의 분석모형이 필요하다. 문제는 개인의 노동이동이 가구소득에 미치는 영향이 다른 많은 요인에 의해 매개되는 특성을 갖는다는 점이다. 개인근로소득이 가구소득에 가장 큰 영향을 미친다는 점은 잘 알려져 있지만, 그 외에도 간과할 수 없는 중요한 요인이 존재하는 것이다. 예를 들면, 다른 취업가구원의 존재와 재산소득(부동산 임대소득 및 금융소득)은 가구소득에 매우 중요한 영향을 미치게 된다. 달리 표현하면, 특정 가구원의 노동이동에 따라 근로소득이 증감하더라도 그것이 다른 가구원의 취업상태 및 근로소득 변화에 의해 상쇄될 수 있음을 의미한다. 따라서 가구소득에 영향을 미치는 이러한 요인들을 효과적으로 통제하는 방안이 필요한 것이다. 여기서는 이 문제를 해결하는 방법의 하나로 가구소득에서 전체 근로소득을 제외한 소득의 비중과 가구 내 취업자 수를 투입하였다. 이는 개인의 노동이동 및 근로소득 변화에도 가구소득 또는 소득지위가 변동하지 않는 요인을 통제하는데 목적이 있다. 결국 독립변수는 ①노동이동 횟수(Labor\_M), ②가구소득 내 비근로소득의 비중(Percent\_Inc), ③가구 내 취업자 수(Earner\_N)로 구성된다. 끝으로 분석대상은 24개월 이상 연속적으로 응답한 임금근로자로 제한하였으며, 종속변수인 가구소득(Income\_1)은 만원단위로 조정하였다.

위의 분석모형에 따라 다중회귀분석을 한 분석결과는 아래와 같다. 전체적으로 모형의 설명력이 낮게 나타나고 있으나, 그 중 저학력자를 대상으로 한 분석결과([모형 II])는 상대적으로 높은 설명력을 보이고 있다. 이는 노동이동이 가구소득에 미치는 영향이 저학력집단에게서 유의미하게



나타나고 있음을 의미하는 것이다. 먼저 24개월 이상 응답한 전체 집단을 대상으로 노동이동이 가구소득에 미치는 영향을 살펴보면, 모든 모델에서 노동이동 횟수가 증가하면 가구소득이 감소하는 것을 알 수 있다. 그리고 취업가구원이 한 명 증가하면 그에 따라 가구소득이 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 유럽 근로빈곤층 결정요인에서 가구요인이 중요한 역할을 한 것과 동일한 결과로 해석할 수 있다. 반면에 전체 가구소득에서 비근로소득이 차지하는 비중은 [모형 III]와 [모형 IV]에서 유의미하게 나타나지 않고 있다.

〈표 4-23〉 노동이동이 가구소득에 미치는 영향에 대한 분석결과

	[모형 I] 전체 집단	[모형 II] 저학력자	[모형 III] 고졸자	[모형 IV] 고학력자
	B	B	B	B
Labor_M	-12.754 <sup>***</sup>	-6.390 <sup>***</sup>	-13.867 <sup>***</sup>	-28.702 <sup>***</sup>
Earners_N	91.791 <sup>***</sup>	94.349 <sup>***</sup>	88.491 <sup>***</sup>	125.061 <sup>***</sup>
Percent_Inc	0.747 <sup>***</sup>	0.007	0.174 <sup>***</sup>	0.034
(Constant)	171.748 <sup>***</sup>	69.516 <sup>***</sup>	152.510 <sup>***</sup>	186.370 <sup>***</sup>
R <sup>2</sup>	0.193	0.374	0.157	0.164

#### 4. 근로빈곤층의 동태적 특성

근로빈곤층의 동태적 특성이란 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 근로빈곤층의 빈곤진입과 빈곤탈출의 흐름을 중심으로 파악하는 방식이다. 이 방식에 따라 빈곤층의 특성을 분석하면, 반복빈곤층과 일시 빈곤층, 그리고 항상빈곤층 등으로 구분할 수 있다. 이와 관련한 국내·외의 연구는 매우 활발하게 진행되어 왔다. 국내에서 진행된 주목할 만한

연구로는 구인회(2005), 이병희(2006), 노대명 외(2006) 등의 연구가 있다. 이 연구는 기존의 빈곤연구가 정태적 측면에 초점을 맞춤에 따라 보여 왔던 분석의 한계를 상당부분 해소하는 기여를 하였다. 이러한 연구결과는 한국 근로빈곤층의 동태적 유형을 언급하고 있는데, 아래 표에 따르면, 한국사회의 빈곤층 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 집단 - 주로 근로빈곤층 -의 규모가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 전체 빈곤경험가구 중 계속빈곤가구는 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정하는 경우, 약 4.1%로 추정되나, 반복빈곤가구는 16.1%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 물론 이 추정에 활용된 자료가 전국가계조사와 경제활동인구조사의 결합자료이며, 1인가구를 제외한 수치라는 점을 감안하면, 계속빈곤가구의 비중은 증가할 수 있다. 그럼에도 우리사회에서 반복빈곤의 특성을 보이는 집단이 큰 비중을 차지한다는 점을 알 수 있다.

〈표 4-24〉 전체가구의 소득동태성과 빈곤가구의 유형

		빈곤무경험	일시빈곤	반복빈곤	계속빈곤	계
중위50	구성비(%)	64.9	14.9	16.1	4.1	100.0
	사례 수	2,001	458	496	126	3,081
최저생계비	구성비(%)	73.2	13.7	11.5	1.5	100.0
	사례 수	2,256	423	355	47	3,081

주: 빈곤선은 중위소득의 50%

자료: 통계청, 2003년~2005년 전국가계조사 및 경제활동인구조사의 패널화된 자료; 노대명 외(2006), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원·사람입국일자리위원회에서 재인용

물론 이처럼 빈곤지위가 잦은 변화를 보이는 가장 큰 이유 중 하나는 고용상태의 변화와 밀접한 관련이 있는 것으로 추정된다. 실직·고용불안

은 근로소득의 감소에 영향을 미치고, 그것이 다시 가구소득의 감소로 이어지는 특성을 보인다. 그리고 이처럼 근로소득의 증감이 반복적으로 나타나게 되면서 빈곤지위의 변화가 발생하는 것이기 때문이다. 그렇다면 이 문제를 확인하기 위해서는 소득계층 및 동태적 소득계층 특성에 따라 취업상태가 어떻게 변화하는지 살펴볼 필요가 있다.

아래 <표 4-25>는 2005년 저소득층 자활사업 실태조사의 원자료를 활용하여, 2004년 10월부터 2005년 11월까지 총 13개월간 빈곤층의 취업상태가 어떠했는지를 나타낸 것이다. 먼저 소득계층에 따라 빈곤가구와 비빈곤가구로 구분한 뒤, 이 두 집단의 취업 동태성을 살펴본 결과, 아래와 같이 나타나는 것을 알 수 있다. 비빈곤층의 취업단락 평균 개월 수는 11.29개월로 빈곤층의 8.1개월보다 길고, 실업개원은 1.71개월로 빈곤층의 3.9개월보다 짧은 것을 알 수 있다. 취업단락을 보면, 비빈곤층의 취업단락이 0.97개로 빈곤층의 취업단락 0.85보다 높아, 고용변동이 다소 심하고, 실업단락 수는 빈곤층이 비빈곤층에 비해 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

<표 4-25> 빈곤여부에 따른 취업집단의 취업동태성

		취업개월	실업개월	취업 Spells 수	실업 Spells 수
비빈곤층 (=1,818)	평균	11.29	1.71	0.97	0.24
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	3.90	3.90	0.40	0.51
빈곤층 (=484)	평균	8.10	4.90	0.85	0.57
	중위	12.84	0.16	1.00	0.16
	표준편차	5.63	5.63	0.61	0.63
전체 (=2,302)	평균	10.87	2.13	0.95	0.28
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	4.31	4.31	0.43	0.54

자료: 한국보건사회연구원(2006), 『2005년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

아래 <표 4-26>은 저소득층 자활사업 실태조사의 2002년~2005년까지 패널자료를 재구성하여 빈곤지위의 변화에 따라 네 개의 집단으로 구분한 뒤, 각 집단의 취업특성을 살펴본 것이다. 흥미로운 것은 계속비빈곤층 → 일시적빈곤층 → 반복빈곤층 → 계속빈곤층의 순으로 일관된 경향성이 나타나고 있다는 점이다. 취업단락의 평균 개월 수를 보면, 11.2개월 → 9.44개월 → 8.76개월 → 7.91개월로 빈곤경험이 빈번한 집단일수록 취업기간이 짧아지는 것을 알 수 있다. 반대로 실업단락의 평균 개월 수를 보면, 1.57개월 → 2.8개월 → 3.7개월 → 4.53개월로 빈곤경험이 빈번한 집단일수록 한번 실업상태에 빠지면 그 기간이 길어지는 것을 알 수 있다. 달리 표현하면, 고용불안이 심하고 재취업이 힘든 집단일수록 반복빈곤상태에 노출될 위험성이 큰 것이다.

<표 4-26> 빈곤층의 동태적 유형에 따른 취업동태성

		취업개월	실업개월	취업 Spells 수	실업 Spells 수
계속 비빈곤층 (=1,325)	평균	11.35	1.65	0.96	0.22
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	3.88	3.88	0.38	0.50
일시 빈곤층 (=323)	평균	9.96	3.04	1.02	0.45
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	4.69	4.69	0.54	0.63
반복 빈곤층 (=518)	평균	9.11	3.89	0.88	0.49
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	5.35	5.35	0.58	0.63
계속 빈곤층 (=136)	평균	8.15	4.85	0.81	0.53
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	5.77	5.77	0.60	0.65
전체 (=2,302)	평균	10.87	2.13	0.95	0.28
	중위	13.00	0.00	1.00	0.00
	표준편차	4.31	4.31	0.43	0.54

자료: 한국보건사회연구원(2006), 『2005년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

## 제5절 국제비교의 관점에서 본 한국의 근로빈곤층

이 장은 유럽 근로빈곤층과 비교를 위해 절의 구성에 있어 유사한 형식을 취하고자 노력하였다. 따라서 각 절의 내용 중 비교할 수 있는 항목을 중심으로 한국과 유럽근로빈곤층의 특징을 간략하게 비교해 보고자 한다. 구성은 먼저 빈곤율과 근로빈곤율을 비교하고, 이어 근로빈곤층의 특성을 비교할 것이다.

### 1. 빈곤율과 근로빈곤율의 비교

아래 <표 4-27>은 한국과 유럽 각국의 상대빈곤율 및 근로빈곤율을 비교한 것이다. 여기서 근로빈곤율은 취업인구의 빈곤율을 지칭한다. 아래 표는 상대빈곤율의 크기에 따라 국가를 배열한 것이다. 이를 보면, 사민주의 복지체제에 속한 국가들의 빈곤율과 근로빈곤율이 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 보수주의 복지체제에 속한 국가들이 중위권을 지키고 있으며, 남유럽 복지체제에 속한 국가들이 가장 높은 빈곤율을 나타내고 있음을 알 수 있다. 그리고 이들 국가의 근로빈곤율 또한 높게 나타나고 있다. 한국은 상대빈곤율 만으로 보면, 이들 국가 중 가장 높은 수준에 속한 국가로 분류될 것이다. 물론 2001년 시점으로 비교한다면 수치가 달라질 수 있다. 이는 우리사회의 빈곤율이 2003년 이후 급격하게 증가하는 양상을 나타내고 있기 때문이다. 하지만 2001년의 경우에도 외환위기의 충격 하에 있었다는 점을 감안하면, 어떠한 수치도 안정적인 비교의 대상이 되기 힘들 것이다.

〈표 4-27〉 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교 1

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)	B/A
스웨덴	9.0	5.0	55.6
덴마크	10.0	3.0	30.0
독일	11.0	4.0	36.4
네덜란드	11.0	8.0	72.7
핀란드	11.0	6.0	54.5
룩셈부르크	12.0	8.0	66.7
오스트리아	12.0	6.0	50.0
벨기에	13.0	4.0	30.8
아일랜드	13.0	7.0	53.8
유럽 15개국	15.0	7.0	46.7
영국	18.0	6.0	33.3
프랑스	19.0	8.0	42.1
이태리	19.0	10.0	52.6
스페인	20.0	10.0	50.0
포르투갈	20.0	12.0	60.0
그리스	21.0	13.0	61.9
한국	21.7	7.2	32.9

주: 1) 빈곤선은 균등화된 가처분소득 중위 값의 60%

2) 유럽은 2001년 시점이고, 한국은 2005년 시점임

자료: 유럽 자료는 Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 데이터를 결합하여 생성한 수치이고, 한국자료는 한국복지패널조사자료를 활용한 수치임.

그리고 이 표는 근로빈곤층이 전체 빈곤층에서 차지하는 비율을 보여주고 있다. 이 비율이 낮다는 것은 그만큼 근로능력이 없는 빈곤층에 대한 소득보장이 효과적으로 이루어지지 못하고 있으며, 노동시장에 진입한 집단을 중심으로 소득보장체계가 작동하고 있을 개연성을 말해주는 것이다. 이러한 의미에서 아래 표를 해석하면, 유럽은 국가에 따라 전체 빈곤층에서 취업빈곤층이 차지하는 비율의 차이가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 그 비율이 가장 낮은 국가는 덴마크, 벨기에, 영국, 독일 순으로 나타나며, 한국은 그 뒤를 잇고 있다. 반대로 전체 빈곤층 중 취업빈곤층 비율이 높

은 나라는 네덜란드, 룩셈부르크, 그리스, 포르투갈 등의 순으로 나타나고 있다. 하지만 이러한 분석결과는 복지체제 유형별 특성을 감안하여 해석할 필요가 있다. 사민주의 복지체제와 보수주의 복지체제 그리고 남유럽 복지체제의 수치가 서로 뒤섞여 나타나기 때문이다.

<표 4-28> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교 2

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)	B/A
네덜란드	11.0	8.0	72.7
룩셈부르크	12.0	8.0	66.7
그리스	21.0	13.0	61.9
포르투갈	20.0	12.0	60.0
스웨덴	9.0	5.0	55.6
핀란드	11.0	6.0	54.5
아일랜드	13.0	7.0	53.8
이태리	19.0	10.0	52.6
오스트리아	12.0	6.0	50.0
스페인	20.0	10.0	50.0
유럽 15개국	15.0	7.0	46.7
프랑스	19.0	8.0	42.1
한국	21.7	8.3	38.3
독일	11.0	4.0	36.4
영국	18.0	6.0	33.3
벨기에	13.0	4.0	30.8
덴마크	10.0	3.0	30.0

주: 1) 빈곤선은 균등화된 가처분소득 중위 값의 60%

2) 유럽은 2001년 시점이고, 한국은 2005년 시점임

자료: 유럽 자료는 Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 데이터를 결합하여 생성한 수치이고, 한국자료는 한국복지패널조사자료를 활용한 수치임.

위의 <표 4-28>에 대한 구체적인 해석은 먼저 빈곤율의 고저, 이어 근로빈곤율이 차지하는 비율의 고저, 끝으로 복지체제의 특성을 감안하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 예를 들면, 네덜란드나 룩셈부르크와 같

은 소강국들은 노후소득보장이 잘 이루어져 있다는 점에서 빈곤율이 상대적으로 낮으며, 근로빈곤층이 차지하는 비율이 ‘상대적으로’ 높은 경우라고 말할 수 있다. 그리고 스웨덴이나 핀란드도 유사한 방향으로 해석할 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 그리스나 포르투갈 등 남유럽 복지체제에 속하는 국가들은 빈곤율과 근로빈곤층의 비율이 모두 높은 경우이다. 달리 표현하면, 근로능력이 없는 빈곤층의 규모와 취업빈곤층의 규모가 모두 큰 국가임을 의미하는 것이다. 그리고 한국은 몇 가지 수치만으로는 남유럽 복지체제와 유사할 것으로 판단되나, 내용적으로는 다소 차이가 있는 것으로 여겨진다. 그 중 몇 가지 이유를 들면, 첫째, 복지체제와 관련해서 한국의 사회지출 수준은 이들 국가보다 현저하게 낮다는 점이다. 달리 표현하면, 노후소득보장 등 근로무능력자에 대한 소득보장체제가 저발전되어 있다는 점이다. 둘째, 산업구조와 관련해서 상대적으로 저부가가치형 서비스산업이 중심을 이루고 있다는 점은 유사하나, 이 또한 한국의 서비스산업과 차이가 있다는 점이다. 셋째, 고용체제와 관련해서 한국은 최근 빠르게 노동유연화가 진행되고 있다는 점을 들 수 있다.

## 2. 근로빈곤층 특성의 비교

아래 <표 4-29>는 앞서 유럽 근로빈곤층의 빈곤원인 중 가구요인과 저소득(저임금 및 저사업소득)요인이 어느 정도의 영향을 미치는가를 비교한 것이다. 이 표는 가구요인이 높은 순으로, 달리 표현하면 저소득요인이 낮은 순으로 배열되었다. 참고로 한국은 임금근로자와 비임금근로자의 비율을 구분하여 표기하였다. 다만 해석에 들어가기에 앞서 이 표가 갖는 가장 근본적인 한계를 지적해야 할 것이다. 그것은 다른 아닌 시점의 문제이다. 유럽국가가 1996년 시점의 자료이고, 한국은 2005년 시점의 자료라는 점에서 무려 10년의 차이가 존재한다. 이는 1990년대 후반이후의 경



제상황의 변화를 충분히 반영하지 못하는 것이다. 따라서 아래 해석은 매우 잠정적인 해석이라는 점을 밝혀두고자 한다.

이 표에 대한 해석은 다양한 각도에서 이루어질 수 있다. 가장 의미 있는 해석은 가구원 개인의 근로소득이 다른 가구원의 근로소득 또는 사적 이전소득 등에 의해 보전됨으로써 빈곤상태에 빠지지 않는다는 것을 의미한다. 이는 평균 가구원수와 평균 취업자 수, 산업별 취업자 분포, 그리고 사회지출의 방향과 규모 등을 통해 보완적으로 해석되어야 할 것이다. 예를 들면, 가구규모가 크다면 상대적으로 취업자 수가 많을 개연성이 높을 것이다. 그리고 가구 내 취업자 수가 많다면 상대적으로 빈곤위험율이 낮을 것이다. 그러나 취업자 수가 많더라도 근로빈곤율이 높다면, 이는 취업자들의 종사업종 및 근로소득이 상대적으로 낮기 때문으로 추정해 볼 수 있을 것이다. 또한 설사 앞서 언급한 조건이 동일하더라도 사회지출이 취업자와 미취업자 또는 근로능력자와 무능력자에 대해 어떠한 방식으로 얼마나 투입되는가에 따라 결과가 다르게 나타날 수 있다는 점을 언급해야 할 것이다. 이는 연금급여에 따른 노후소득보장의 범위와 급여수준, 근로연령인구에 대한 소득보장과 가족수당의 정도, 조세제도 및 사회보장분담금과 관련된 혜택 등에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있는 것이다. 하지만 여기서는 이와 관련해서 체계적인 분석을 하기에는 원자료 문제가 있다. 따라서 실증분석은 차후에 기약하기로 하고, 현재 주어진 데이터를 토대로 간략하게 해석해 보고자 한다.

이 표를 보면, 근로빈곤층이 빈곤상태로 진입하는 원인과 관련해서, 남유럽 복지체제로 분류되는 국가들의 경우, 상대적으로 가구요인이 크게 나타나는 것으로 판단된다. 이는 앞서 유럽 근로빈곤층에 대한 분석과정에서 확인할 수 있었던 바와 같이, 상대적으로 가구규모가 크고 가구 내 2인 이상 취업자 비중이 높다는 점과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 하지만 이들 국가는 전체적으로 빈곤율과 근로빈곤율 자체가 높은 국

가라는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 이들 국가에서 빈곤진입요인에 대한 해석에 보다 신중하게 접근할 필요가 있음을 의미한다.

그리고 저소득요인이 빈곤진입에 가장 큰 영향을 미치는 국가로 독일과 영국에 주목할 필요가 있다. 전자는 보수주의 복지체제로 분류되는 국가이고, 후자는 자유주의 복지체제로 분류되는 국가이다. 하지만 이들 국가가 보이는 공통점은 전체 임금근로자에서 저임금근로자가 차지하는 비중이 매우 높은 국가라는 점이다. 이는 노동시장 체제의 상이성에도 불구하고, 두 국가 모두 저임금일자리의 증가가 빈곤진입 결정요인에 영향을 미치고 있을 개연성을 말해준다.<sup>10)</sup>

그렇다면 한국에서 근로빈곤층의 빈곤원인을 가구요인과 저소득요인으로 구분하는 경우, 어떠한 설명이 가능한지 살펴보기로 하자. 우리사회는 빈곤율이 높고, 근로빈곤율이 상대적으로 낮은 국가라는 점을 전제해야 할 것이다. 그리고 가구요인에 의한 빈곤감소효과가 낮은 국가군에 속하고 있다는 점 또한 언급해야 할 것이다. 이는 우리사회의 근로빈곤문제가 상당부분 여성의 낮은 경제활동참가율의 영향을 받고 있다는 점을 의미하는 것으로 판단된다. 그리고 개인의 낮은 근로소득 또한 지적해야 할 사항이다. 이는 유럽 국가들에 비해, 비임금근로자의 비중이 높으며, 노동시장이 유연화되는 과정에서 비정규직 근로자가 빠르게 증가하고 있다는 점과 관련이 있는 것으로 판단된다. 즉, 한편으로는 여성의 경제활동참여가 저조한 상황에서, 저임금근로자가 증가하는 경우에는 가구의 빈곤위험이 높아지며, 가구단위에서의 통제가 힘들다는 점을 말해주는 것이다.

10) 체제유형이 추상수준이 매우 높은 개념이라는 점을 감안하면, 동일한 복지체제에 속한 국가와도 많은 차이를 나타내고, 서로 다른 복지체제에 속한 국가들이 유사한 경향을 나타내는 경우가 발생할 수 있다는 점을 지적해야 할 것이다.

〈표 4-29〉 근로빈곤층의 빈곤원인 비교

	가구요인 순	
	가구요인	저소득요인
벨기에	93.7	6.3
포르투갈	90.4	9.6
스페인	89.2	10.8
아일랜드	89.1	10.9
이태리	87.7	12.3
룩셈부르크	85.0	15.0
핀란드	83.5	16.5
프랑스	80.4	19.6
그리스	79.3	20.7
유럽 14개국	73.3	26.7
오스트리아	71.9	28.1
네덜란드	67.9	32.1
한국(임금근로자)	63.4	36.6
덴마크	62.4	37.6
한국(비임금근로자)	61.8	38.2
영국	58.9	41.1
독일	57.5	42.5

주: 유럽은 1996년 기준, 한국은 2005년 기준

자료: Strengmann-Kuhn, 2002; 한국은 한국복지패널데이터를 활용하여 자체계산

## 제6절 소결

한국의 근로빈곤층은 고용체제와 복지체제의 관점에서 유럽국가 중 잔여주의 복지체제에 해당되는 남부유럽 국가와 유사한 특성을 갖는 것으로 해석할 수 있다. 이는 자영업자의 높은 비중과 가족의 복지책임에 대한

강조, 여성의 낮은 경제활동참여율 등의 측면에서 그렇게 해석할 수 있는 것이다. 하지만 복지지출의 수준을 보면, 우리사회에서 근로빈곤층이 빈곤화되는 경우, 이를 억제할 수 있는 사회보장제도의 기능이 취약하다는 점을 알 수 있다. 그 결과, 우리사회 근로빈곤가구의 소득에서 다른 가구원의 근로소득이 미치는 영향이 매우 크게 나타나는 것이다.

위와 같은 맥락에서 보면, 우리사회의 근로빈곤층 지원정책은 크게 다음 두 가지 방향에서 새로운 진로를 모색할 필요가 있다. 첫째는 점차 증가하고 있는 노동이동이 빈곤층을 중심으로 소득의 하향이동을 촉발하지 않도록 하는 전형적인 적극적 노동시장정책이 강화되어야 한다. 이는 단순히 재정적 인센티브를 통해 노동공급을 확대하기보다, 노동의 질을 높이는 정책이 강화되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째는 노동이동이 소득의 하향이동을 촉발하는 경향이 저학력자를 중심으로 나타나고 있으며, 이들에 대한 지원을 통해서도 저임금노동의 문제를 해소하는데 한계가 있다면, 복지제도를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그것은 기존의 복지제도처럼 빈곤가구에서 현금을 이전하는 방식보다, 보육지원 등 근로빈곤층의 경제활동참여에 긍정적인 영향을 미치는 복지지원을 강화해야 한다는 것을 의미한다.

또한 지금까지 근로빈곤층에 대한 지원정책을 기초생활보장제도 수급자에 국한해서 실시해 왔던 ‘근로연계복지’의 틀을 넘어서는 시도를 할 필요가 있다. 이는 적극적 노동시장정책과 소득보장정책 그리고 근로유인에 영향을 미치는 각종 복지지원을 유기적으로 결합시키는 패러다임을 모색해야 한다는 것을 의미한다.

## 제5장 복지체제와 근로빈곤층

### 제1절. 문제제기

복지체제와 근로빈곤층의 관계가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 비교적 새로운 현상이다. 1990년대까지는 실업문제가 서구복지국가의 주된 관심이었다. 근로빈곤 문제는 주로 저임금노동에 초점을 맞추어 미국을 중심으로 논의되어 왔다. 따라서 많은 연구에서 유럽의 실업과 미국의 빈곤이 동전의 양면처럼 인식되어 왔다(Esping-Anderson, 1999). 또한 정책의 초점도 실업자 및 공적 급여 수급자의 취업을 촉진하는 데 두어졌다. 대표적인 것이 고용에 대한 보호와 노동시장의 경직성을 실업을 초래하는 중요한 원인으로 제기하고 노동시장 유연화와 실업자에 대한 보호를 완화할 것을 주장한 OECD(1994)이다.

그러나 2000년을 전후해서 유럽에서도 근로빈곤층 문제가 관심의 대상으로 부각되어 왔다. 그 이유는 지식정보기술의 확산과 고숙련노동에 대한 수요가 증가하면서 고용이 양극화되고, 고용의 질이 악화되었기 때문이다(Gallie, 2002; Peña-Casas and Latta, 2004).

그런데 개념적으로 복지체제와 근로빈곤층의 관계를 논리적으로 이해하기는 쉽지 않다. 이는 제2장에서 살펴본 것처럼 저임금노동과 근로빈곤층의 개념이 서로 다르기 때문이다. 첫 번째로 근로빈곤층의 개념이 매우 다양할 뿐만 아니라, 어떠한 개념을 채택하더라도 근로빈곤이 개인의 고용상의 지위 및 그에 따른 소득뿐만 아니라 가구 차원에서 정의된다. 따라서 특

정 개인의 소득수준이 낮지 않더라도 가구 내의 유일한 소득원이고, 가구 규모가 클 경우 근로빈곤층이 될 수 있고, 소득수준이 낮더라도 다른 가구원의 소득이 있을 경우 근로빈곤층이 아닐 수 있다. Strengmann-Kuhn에 따르면 유럽 14개국에서 근로빈곤층이 되는 원인은 가구 요인이 73.3%, 저임금이 26.7%이다(Peña-Casas and Latta, 2004).

두 번째로 고용상의 지위와 관련해서 복지체제의 노동시장 효과와 관련해서 논의가 많이 이루어진 ‘실업자가 근로빈곤층과 어떤 관계를 갖는가’, 혹은 ‘근로빈곤이라는 시작으로 접근하는 것이 바람직한가’ 등이 문제로 제기될 수 있다. 제2장에서 살펴본 것처럼 정의에 따라서는 취업자가 없고 실업자만 있는 가구의 경우 근로빈곤층에서 제외되기 때문이다. 또한 많은 연구들이 채택하고 있는 것처럼 근로빈곤층으로 포함시킨다고 하더라도 실업자를 위한 정책과 취업빈곤층을 대상으로 한 정책은 서로 다를 수 있다.

이러한 문제들에도 불구하고 이 연구에서는 복지체제와 근로빈곤층의 관계를 살펴보는 것이 다음과 같은 측면에서 의미를 가질 수 있다는 점에 주목하고자 한다. 첫 번째로 가구의 규모나 가구의 구성이 정태적인 차원에서 근로빈곤층 여부의 결정에 중요한 요소이기는 하지만, 동태적인 차원에서 빈곤으로의 진입이나 탈출에 미치는 영향은 제한적이며 소득변동이 빈곤동학의 가장 중요한 요인이다(Layte and Whelen, 2002; Oxley et al., 2000).

두 번째로 실업과 근로빈곤이 다른 차원에서 정의되는 것이기는 하지만 실업빈곤층을 근로빈곤층에 포함시켜서 분석할 경우 유럽은 실업문제, 미국, 혹은 앵글로 색슨형 국가는 빈곤문제를 안고 있다는 이분법적인 문제 설정이 아니라 단일한 기준으로 복지체제의 성과를 비교할 수 있다. 또한, 1990년대 이후 근로유인정책(make work pay policy)의 확산은 실업에 대응한 정책과 빈곤에 대응한 정책이 수렴되는 현상을 보여주고 있다. 따라서

근로빈곤이라는 잣대를 이용해서 이 정책의 확산이 갖는 효과를 살펴볼 수도 있다.

이러한 의미에도 불구하고 복지체제와 근로빈곤의 관계를 살펴보는 데에는 현실적인 한계가 있다. 무엇보다도 복지체제와 근로빈곤의 관계를 직접적으로 분석한 연구들이 거의 없다는 점이다. 따라서 이번 장에서는 직접적으로 복지체제와 근로빈곤의 관계를 다룬 제한적인 연구의 범위를 넘어서 근로빈곤과 직간접적으로 관련되는 빈곤, 실업 및 고용, 임금 및 소득불평등, 저임금노동에 대한 연구들과 조세 및 소득보장제도가 빈곤에 미치는 효과 등에 관한 연구들을 근로빈곤에 미치는 효과라는 관점에서 폭넓게 살펴봄으로써 복지체제와 근로빈곤의 관계를 다각도로 조명해 보고자 한다. 이러한 접근방식은 복지체제와 근로빈곤 사이의 관계를 직접적으로 다루는 것이 아니라 점에서 한계가 있지만, 근로빈곤이 다차원적으로 정의되고, 다양한 원인을 갖는 것이라는 점에서 근로빈곤에 대한 이해의 수준을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## 제2절 이론적 검토

복지체제와 근로빈곤의 관계를 살펴보기 위해서는 우선 복지체제의 유형화에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 이에 대한 대표적인 연구는 Esping-Anderson(1990)이다. Esping-Anderson은 사회적 시민권(social rights)과 복지국가가 계급구조에 미치는 효과를 비교하여, 복지체제를 ‘자유주의’(liberal), ‘보수적 조합주의’(conservative corporatist), ‘사회민주주의’(social democratic)의 세 가지 체제로 유형화하였다.

자유주의 복지국가는 자산조사에 기초한 공공부조, 낮은 수준의 보편주의적 급여와 낮은 사회보험 급여라는 특징을 보인다. 이 유형에서는 근로윤리가 중시되며, 국가에 의해 제공되는 낮은 수준의 복지에 의존하는 빈

근계층과 시장에서 제공되는 복지를 제공받는 다수 사이의 계층화가 진행된다. 따라서 이 유형에서는 탈상품화(decommodification)<sup>11)</sup>와 사회적 시민권의 보장 수준이 가장 낮다. 대표적인 국가는 미국, 캐나다, 호주 등이다. 미국과 사회복지 수준에서는 커다란 차이가 있지만, 복지국가의 특성을 기준으로 구분할 때 영국도 여기에 해당된다.

보수적 조합주의 복지국가는 국가가 제공하는 복지제도를 통해 과거의 신분질서를 유지하고자 한다. 복지제도가 계급과 신분에 따라 구분되고, 권리도 이에 기초해서 부가되기 때문에 복지제도를 통한 재분배 효과는 크지 않다. 복지제도의 형성과정에서 교회의 역할이 매우 크고, 전통적인 가족의 역할이 중시되기 때문에 여자의 경제활동 참여를 촉진할 수 있는 사회적 서비스는 미약하다. 대표적인 것이 비스마르크 치하에서 국가주도로 사회보험제도를 도입한 독일이다. 오스트리아, 프랑스, 이탈리아 등이 여기에 해당된다.

사회민주주의 복지국가에서는 사회민주주의 이념에 기초한 정치세력에 의해 보편주의와 사회적 시민권에 기초한 탈상품화가 중간계급까지 진행된다. 국가는 국가와 시장, 노동계급과 중간계급 사이의 이중화가 아니라 높은 수준에서의 평등을 추구한다. 또한 국가는 적극적으로 완전고용을 달성하기 위한 정책을 추진한다. 높은 수준의 고용을 통해서, 복지를 제공받는 집단의 규모가 적을 때에만 높은 수준의 복지가 가능하기 때문이다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등 북구의 사회민주주의 국가들이 여기에 해당된다.

Esping-Anderson의 복지체제 유형론에 대해서 크게 두 차원에서 비판이 제기되었다. 첫 번째는 세 개의 유형을 넘어서 다른 유형이 있을 수 있다는 비판이다. 이는 서구중심주의 및 제한된 유형론이 갖는 현실설명력의

11) 탈상품화는 시장 참여를 통한 경제활동에 의존하지 않고도 살아갈 수 있는 정도를 의미한다. 이 수준이 높을수록 국가에 의해 제공되는 복지의 수준이 높다.



한계에 대한 비판이다. 또 다른 비판은 여성주의자들로부터 제기되었다. 그 핵심은 소득보장제도에만 초점을 맞추어서 가족과 여성의 역할을 충분히 다루지 않았다는 것이다(Daly and Lewis, 1998).

다른 유형의 존재와 관련해서는 남유럽형<sup>12)</sup> 및 유럽 이외의 지역의 또 다른 유형의 복지체제를 인정할 필요성이 주로 제기되었다. 여성주의자들의 문제제기는 사회서비스를 고려한 유형구분으로 이어졌다. 대체로 Esping-Anderson(1990)의 유형구분을 세분화하는 결과를 낳았는데, 주된 내용은 서비스가 미발달한 남유럽형을 추가하고 유럽대륙형을 보육이 발달한 프랑스, 벨기에와 비영리조직의 역할이 큰 독일, 네덜란드 등의 두 유형으로 나누는 것 등이다(Anttonen and Sipilä, 1996; Bahle, 2003).

이외에 좁은 범위에서 실업자에 대한 보호체제를 유형화한 Gallie and Paugam(2000)은 실업자에 대한 보호의 범위와 수준, 적극적 노동시장 지출을 이용해서 남유럽형(그리스, 이태리), 자유주의형(영국, 아일랜드), 고용중심형(프랑스, 독일, 네델란드), 보편주의형(덴마크, 스웨덴)으로 구분하였다. 실증적인 분석을 택한 고용관련 체제의 유형분류도 크게 이 범위에서 벗어나지 않는다. EC(2006)은 고용보호수준 및 노동시장 정책에 대한 지출, 평생학습에 대한 참여, 실질조세부담을 고려해서 유럽국가들의 유연안정성 체제를 주성분분석을 통해서 유형화한 결과 북유럽형, 대륙유럽형, 앵글로색슨형, 남유럽형, 동유럽형을 얻어냈다. 이 연구에서 사용한 유연안정성 체제라는 표현은 더 일반적인 표현으로 고용체제(employment regime)라고 부를 수 있을 것이다.

최근에는 Hall and Soskice(2000)에서 정리된 ‘자본주의 다양성(Varieties of Capitalism)’ 이론 이후 복지제도와 노동시장 영역을 넘어서 전체 경제체제의 유형화에 대한 논의도 활발해지고 있다. Hall과 Soskice는 미국을

12) 논자에 따라서 남유럽(Southern Europe)형, 혹은 지중해(Mediterranean)형이라는 표현을 사용하지만, 여기에서는 남유럽형으로 통일해서 사용한다.

이념형으로 하는 자유시장경제(liberal market economy)와 독일을 이념형으로 하는 조정시장경제(coordinated market economy)를 제시하였다. Esping-Anderson(1990)에서 제시된 유형화에 대한 비판과 유사하게 이에 대해서도 유형을 세분화할 필요성 및 다른 요인들에 대한 고려의 필요성 - 대표적으로 제도의 변화에 대한 고려 - 등이 제시되었다. 다양한 제도를 고려한 유형화와 관련해서 실증적으로 가장 진전된 연구는 Amable(2003)이다. 이 연구는 생산물시장, 노동시장 및 노사관계, 금융제도, 복지제도, 교육까지 고려한 유형구분을 시도하고 있는데 주성분분석을 통해 시장기반형(다른 연구의 앵글로색슨형, 혹은 자유주의형), 사회민주주의형, 대륙유럽형, 남유럽형, 아시아형의 다섯 가지 유형을 도출하였다.

위에서 살펴본 여러 가지 유형화에 따르면 대체로 유형구분에 수렴현상이 나타난다. 이 연구의 목적이 복지체제의 유형화에 있는 것이 아니기 때문에 여기에서는 Esping-Anderson(1990, 1999)의 기본적인 유형분류 방식을 따르되, 많은 논자들의 별도의 체제로 유형화하는 남유럽형을 추가한 네 가지 서구 복지체제유형과 근로빈곤의 관계에 대해서 살펴본다. 남유럽형은 Esping-Anderson에 의하면 대륙유럽형에 속하지만 노동시장에서의 고용보호와 가족주의적 성격이 강하고 복지급여의 수준은 낮은 특징을 보인다.<sup>13)</sup> 각 복지체제와 관련된 통계를 살펴볼 때는 스웨덴, 덴마크(사회민주주의형), 독일, 프랑스(대륙유럽형), 미국, 영국(자유주의형), 이태리, 스페인(남유럽형)을 다룬다.

우리나라의 상황을 고려하면 동아시아형을 별도로 다루는 것도 고려해 볼 수 있다. 그러나 선행연구가 많지 않고 동아시아형이라는 독립된 복지체제 설정의 적정성이나, 동아시아형을 하나의 유형으로 분류하는 것이

13) 유형분류방법에 따라 다른 유형으로 분류되는 사례로는 네덜란드가 있다. 네덜란드는 EC(2006)의 경우 북유럽형으로 분류되지만, Gallie and Paugam(2000)에서는 대륙유럽의 고용 중심형에 해당된다.

타당한지에 대해서 충분한 논의가 없다는 점 때문에 서구복지국가를 중심으로 다루었다. 다만 소결에서 한국의 근로빈곤에 대한 시사점을 간략히 서술할 것이다.

이 장에서는 복지체제와 근로빈곤의 관계를 복지체제를 구성하는 하위체제가 근로빈곤에 미치는 효과로 세분화해서 살펴본다. 복지체제를 구성하는 세 가지 축은 국가와 시장, 가족이다(Esping-Anderson, 1999). 특히 본 연구에서는 노동시장체제가 시장에서의 일차 분배 영역에 미치는 효과와 복지국가를 통한 소득재분배가 근로빈곤에 미치는 효과를 나누어서 살펴본다. 이와 같이 빈곤에 영향을 미칠 수 있는 요인에 따라 영역을 나누어서 살펴보아야 근로빈곤의 원인을 심층적으로 이해하고, 그에 대응하기 위한 정책방향을 모색할 수 있기 때문이다.

다만 본 연구에서는 가족과 근로빈곤의 관계에 대해서는 다루지 못하였다. 물론 가족이 근로빈곤과 관련해서 중요한 역할을 수행한다는 점은 무시할 수 없다. 예를 들어 가족이 중요한 역할을 수행하는 복지국가체제, 특히 남유럽형에서 가족은 동거를 통해서 청년층의 빈곤을 낮추는 기능을 갖고 있다(Bison and Esping-Anderson, 2000). 또한, 자유주의 복지체제, 특히 미국에서 한부모를 중심으로 빈곤이 심각하다는 것도 잘 알려져 있다. 그러나 동태적으로 볼 때 근로빈곤에 미치는 가족의 직접적인 효과는 가구원수의 증가나 감소와 같은 가구구성의 변화에서 주로 비롯되고, 이러한 변화와 복지체제와의 관련성을 찾기 어렵다는 점에서 복지체제를 구성하는 축으로서 가족이 근로빈곤에 미치는 효과는 본 장에서 다루지 않는다.

### 제3절 노동시장체제와 근로빈곤층

노동시장 체제는 연구에 따라 차이가 있지만 가장 포괄적으로 정의한

EC(2006)은 고용보호제도와 실업자에 대한 보호제도, 평생학습, 고용에 따른 조세부담 등을 이용해서 구분하였다. 이에 따르면 각 체제의 특징은 다음과 같다: 시민주의형은 높은 실업자에 대한 보호수준, 중간이나 높은 수준의 노동시장 유연성, 중간이나 높은 수준의 조세부담; 대륙유럽형은 중간이나 높은 수준의 실업자에 대한 보호, 중간이나 낮은 수준의 노동시장 유연성, 중간이나 높은 수준의 조세부담; 자유주의(앵글로색슨)형은 낮은 수준의 실업자에 대한 보호, 높은 수준의 노동시장 유연성, 낮은 수준의 조세부담; 남유럽형은 낮은 수준의 실업자 보호, 낮은 수준의 노동시장 유연성, 특정한 경향이 나타나지 않는 조세부담.

<표 5- 1> 고용상태에 따른 근로빈곤율(1999)

단위: %

	덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	이태리	스페인
근로자	3	3	5	6	7	8	7
자영자	16	24	5	19	11	16	16
실업자	7	19	39	34	49	49	44

자료: Peña-Casas and Latta(2004), p. 15, 그림 2.

이 절에서는 노동시장 체제가 일차적인 배분에 미치는 효과에 초점을 맞춘다. 이 효과는 우선적으로 고용지위에 미치는 영향을 통해서 나타난다. 실업과 취업이 일차적인 소득분배에 결정적이기 때문이다. 실업자에 대한 사회보장제도의 효과까지를 포함하더라도 실업자가 취업자에 비해 빈곤율이 현저히 높은 현상은 대부분의 국가에서 일관되게 나타난다(<표 5-1>).<sup>14)</sup>

14) 특이한 것은 덴마크와 스웨덴의 경우 자영자의 빈곤율이 실업자보다도 높게 나타난다는 점이다. 특히 스웨덴의 경우 <표 2.1>에 소개된 7개국 가운데 가장 높게 나타난다. Förster and d'Ercole(2005)의 부표 A.4에서 스웨덴은 상대적으로 저소득 자영자의 소득수준이 높은 편에 속한다는 점에서 이는 해석하기 어려운 결과이다.

따라서 노동시장체제의 효과를 살펴보기 위해서는 일차적으로 각 나라의 실업률에 미치는 효과를 검토할 필요가 있다. 이와 관련해서 1980년대 이후 오랫동안 논의되어 오던 주제는 고용보호제도가 고용률과 실업률에 미치는 효과이다. 특히 1994년 OECD Jobs Study 이후 고용보호제도가 실업률을 높인다는 주장이 지배적이었다. 그러나 최근 들어서는 고용보호제도가 실업률에 미치는 효과는 일관되지 않다는 쪽으로 의견이 정리되고 있다.

고용보호제도가 실업 및 고용에 미치는 효과에 대해서는 OECD Employment Outlook 1999년판과 2004년판에 정리되어 있다. 이들에 따르면 실업률과 고용보호의 관계에 대해서 합의된 결과는 없는 것으로 나타난다. 다만 실업의 구성에는 영향을 미친다는 점에 대해서는 대체로 합의가 있는 것으로 보인다. 고용보호제도는 실업으로의 진입을 줄이는 긍정적인 효과와 동시에 실업으로부터의 탈출도 어려워지는 부정적인 효과를 갖는다. 이에 따라 장기실업의 비중이 높아지게 된다. 고용과 관련해서는 핵심연령층 남자의 고용에는 긍정적인 효과가 있지만 청년층과 핵심연령층 여자의 경우에는 부정적인 효과가 있다는 점에 대해서도 대체적인 합의가 있는 것으로 보인다.

또한 복지국가에 의한 실업자 보호 역시 실업률보다는 실업자의 구성에 영향을 미친다. Esping-Anderson(1999)에 따르면 고용보호수준이 높은 대륙유럽형(남유럽형을 포함한 개념)에서 노동시장의 분단이 크고 이에 따라 청년층과 여성의 고용률이 낮고 청년실업률이 높게 나타난다.

또한 Auer and Cazes(2003)에 따르면 1990년대에 노동시장 유연성을 높이거나, 실업자에 대한 보호수준을 조정하는 변화가 진행되었음에도 불구하고 노동시장의 안정성(stability) 측면에서 커다란 변화가 없었던 것으로

---

Peña-Casas and Latta(2004)도 이 현상에 대해서는 제대로 설명하지 못하고 있다.

나타난다. 이는 평균근속기간이나 10년 이상 근속자 비율이 줄어들지 않았다는 데서 확인된다. 따라서 노동시장 전체적으로 유연성이 높아지는 방향으로 변화가 진행되었다기보다는 노동시장에서 안정적인 부문과 불안정한 부문 사이의 분단이 여전히 유지되고 있으며 수량적 유연성이 높은 불안정한 부문은 청년층과 여성에 주로 집중되어 있다. 특히 스페인의 경우 노동시장의 분단현상이 심각하다.

이러한 연구들을 종합해 보면 복지체제가 실업률이나 고용지위에 미치는 효과는 대체로 총량보다는 실업자의 구성, 취업자 내에서 취약한 집단의 구성을 통해서 반영된다고 볼 수 있다. 이에 따르면 소득재분배를 고려하지 않을 경우 남유럽형과 대륙유럽형, 특히 남유럽형에서 청년층과 여성이 고용률은 낮고 실업률이 높게 나타나며, 취업하더라도 불안정한 고용에 시달릴 가능성이 더 높다고 볼 수 있다.

〈표 5- 2〉 성·연령별 고용률(2006)

단위: %

	덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	이태리	스페인
전체	76.9	74.5	67.2	62.3	72.5	72.0	58.4	65.7
남자	80.6	76.8	72.9	67.5	78.4	78.1	70.5	77.3
여자	73.2	72.1	61.5	57.1	66.8	66.1	46.3	54.0
15-24	63.7	44.0	43.9	25.3	57.3	54.2	25.5	43.3
25-54	85.5	84.7	78.8	80.0	81.2	79.8	73.3	75.8
55-64	60.9	69.8	48.5	40.5	57.4	61.8	32.5	44.1

자료: OECD(2007), 부록 통계표 B, C.

〈표 5- 3〉 성·연령별 실업률 및 1년 이상 장기실업률(2006)

단위: %

	덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	이태리	스페인
전체	4.0	7.1	10.4	9.8	5.4	4.7	6.9	8.6
남자	3.4	7.0	10.4	9.1	5.8	4.7	5.5	6.4
여자	4.6	7.2	10.3	10.7	5.0	4.7	8.8	11.6
15-24	7.6	21.3	13.5	23.9	13.9	10.5	21.6	17.9
25-54	3.3	5.3	9.5	8.6	4.1	3.8	5.9	7.5
55-64	3.7	4.4	12.3	7.2	2.9	3.0	2.9	5.7
장기실업	20.4	14.2	57.2	44.0	22.1	10.0	52.9	29.5

자료: OECD(2007), 부록 통계표 B, C, G.

<표 5-2>와 <표 5-3>에서 남유럽형과 대륙유럽형에서 고용률이 전반적으로 낮고 실업률은 높다는 점에서 앞에서 제시한 내용이 대부분 타당하다는 점을 알 수 있다. 특히 여성의 고용률이 낮고 청년 실업률이 높다.

그렇지만 몇 가지 더 구체화해야 할 점들도 드러난다. 첫 번째는 국가간 고용성과는 고용률과 실업률을 동시에 고려해야만 균형 있게 이해할 수 있다는 점이다. 특히 거시적인 노동시장의 성과라는 측면에서는 고용률이 실업률보다 더 중요하다고 볼 수 있다. 고용률에 초점을 맞출 경우 대체로 사회민주주의형, 자유주의형, 대륙유럽형, 남유럽형의 순서로 고용 성과가 나은 것으로 볼 수 있다. 그러나 프랑스의 경우 스페인보다 고용 성과가 뒤떨어진다. 특히 스페인의 경우 1990년대 초반 이후 고용지표가 빠르게 개선되어 왔다(OECD, 2007). 실업률과 고용률을 동시에 고려할 경우 사회민주주의 체제에 속하는 스웨덴의 고용성과가 뒤떨어진다는 점이 두드러진다. 자유주의형보다 실업률이 높을 뿐만 아니라 청년실업률이 남유럽형과 비슷한 수준으로 높게 나타난다. 한편 장기적으로 취업에서 배제되는 장기실업자의 비중은 실업률과 마찬가지로 대륙유럽형과 남유럽형

에서 높고 사회민주주의형과 자유주의형에서 낮게 나타난다.

두 번째는 같은 복지국가 체제로 유형화된다고 하더라도 그 내부에 상당한 차이가 있다는 점이다. 같은 사회민주주의 체제 내에서도 덴마크가 스웨덴보다 고용성고가 우월하고 독일이 프랑스보다, 스페인이 이태리보다 더 나은 고용 성과를 보이고 있다. 만일 다른 요인들이 동일하다면 복지체제 및 국가간 근로빈곤율의 차이는 위와 같은 고용성고를 대체로 반영할 것이다. 그러나 이 이외의 다른 요인들도 근로빈곤에 영향을 미친다. 하나는 다음 절에서 살펴볼 복지국가에 의한 재분배이고, 다른 하나는 취업자의 소득불평등도의 차이이다. 이 절의 관심은 소득불평등, 특히 취업자의 대부분을 차지하는 임금불평등과 복지체제의 관계이다.

복지체제와 임금불평등도의 관계는 임금결정방식의 차이가 임금불평등도에 미치는 효과 및 복지체제와 임금결정방식의 관계를 통해 살펴볼 수 있다. 임금결정방식의 경우 노동조합 조직률 뿐만 아니라 단체교섭 적용률, 교섭구조의 집중도 및 조정도를 동시에 고려해야 한다. 이는 대부분의 서구국가들이 최근의 분권화 경향에도 불구하고 오랫동안 산업별, 혹은 중앙조직 차원에서 교섭이 이루어지는 전통을 유지해 왔고, 이러한 전통이 거시적인 임금격차에 영향을 미쳐왔기 때문이다.

OECD Emoloyment Outlook 2004에 의하면 OECD국가들에서 1970년대 이후 노동조합 조직률, 협약적용률 및 교섭의 집중도 및 조정도가 전반적인 임금의 불평등도를 낮추는 효과를 갖는 것으로 나타난다. 반면 이러한 변수들과 전반적인 임금수준 사이의 관계가 약한 것으로 나타난다. 또한 임금불평등도 이외에 실업률이나 고용률, 물가상승률등의 거시경제변수와는 체계적인 상관관계를 발견하지 못했다.

세계은행의 연구인 Aidt and Tzannatos(2002) 역시 유사한 결과를 제시하고 있다. 노조조직률과 협약적용률이 높아질수록 임금불평등도가 낮아지고 임금의 편차도 들어든다. 임금수준을 비롯한 다른 거시경제변수와 노



조직률 사이에도 통계적으로 유의미한 관계를 발견하지 못했다. 다만, 협약적용률이 실질임금상승률을 높이는 반면, 고용률을 낮추고 실업률은 높이는 경향이 있었다. 그러나 실업률에 미치는 부정적인 효과는 임금교섭이 분권화되지 않고 집중화되어 조정될수록, 특히 사용자단체의 역할이 클수록 사라지는 것으로 나타났다.

조직률 및 협약적용률, 임금교섭의 집중적인 조정도는 나라마다 상당한 차이를 보인다. <표 5-4>는 각 나라별 노조조직률과 협약적용률, 교섭구조의 조정도를 보여준다. 이에 따르면 사회민주주의형, 자유주의형, 대륙유럽형 및 남유럽형 사이에 확연한 차이가 나타난다. 사회민주주의형은 조직률과 협약적용률이 가장 높고, 자유주의형은 조직률과 협약적용률에 차이가 없으며 낮은 편에 속한다. 대륙유럽형 및 남유럽형은 조직률은 낮지만 협약적용률은 매우 높다. 이는 산별 교섭을 통해 결정된 협약이 미조직부문까지 확대적용되기 때문이다. 교섭의 집중도 및 조정도는 자유주의형에서 가장 낮고 다른 국가들은 프랑스를 제외하면 대체로 비슷하다.

<표 5- 4> 노조조직률, 협약적용률, 단체교섭 집중도 · 조정도(2000)

단위: %

	덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	이태리	스페인
조직률	74	79	25	10	31	13	35	15
적용률	80+	90+	68	90+	30+	14	80+	80+
집중도	2	3	3	2	1	1	2	3
조정도	4	3	4	2	1	1	4	3

주. 집중도 및 조정도는 1995~2000년. 교섭집중도는 기업·작업장차원에서 전국차원까지를 1~5의 점수로 부여. 조정도는 상급수준에 의해 조정되지 않는 기업·작업장 차원의 파편화된 교섭에서 중앙조직에 의한 교섭, 혹은 중앙조직에 의해 비공식적으로 조정되는 산업차원의 교섭까지를 1~5의 점수로 부여.

자료: OECD(2004), p. 145, 표 3.3, p. 151, 표 3.5.

이에 따르면 사회민주주의형에서 저임금노동의 비중이 가장 낮고, 유럽 대륙형과 남유럽형이 그 다음, 자유주의형이 가장 높을 것으로 예상할 수 있다. <표 5-5>는 각 나라의 저임금노동의 비중이 자료에 따라 서로 다르지만 대체로 사회민주주의형이 가장 낮고 자유주의형이 높으며 대륙유럽형 및 남유럽형 내부에서는 편차가 크게 나타난다는 점을 보여준다. 특히 남유럽형의 경우 고용성과에서는 스페인이 이탈리아보다 우수했던 반면, 저임금노동이라는 측면에서는 스페인보다 이탈리아가 현저히 비중이 낮아서 사민주의형의 덴마크와 유사한 수준을 보인다.

<표 5- 5> 자료별 저임금노동의 비중

단위: %

	덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	이태리	스페인
OECD	5.6	5.3	17.0	14.9	19.3	25.0	6.1	18.3
ECHP1	8.6	-	-	14.5	19.4	-	8.8	21.6
ECHP2	11.0	-	-	15.7	20.0	-	9.0	22.2
ECHP3	7	-	17	13	21	-	10	13
ECHP4	8.6	-	16.0	15.6	19.4	-	9.7	15.6

주: OECD는 OECD Employment Outlook 2001로 이탈리아 1996년, 스웨덴 1998년, 영국 1999년을 제외하면 나머지는 1995년. 풀타임근로자 가운데 저임금근로자 비중. 미국은 1994년 기준으로 Employment Outlook 1996에서 인용. ECHP 1은 풀타임(30시간 이상)근로자 가운데 저임금근로자로 중위소득 2/3 기준이며 기준년도는 1995년임. ECHP 2는 전체(15시간 이상)근로자 대비 저임금근로자로 중위소득 2/3 기준, 기준년도는 1995년. ECHP 3은 전체(15시간 이상)근로자 대비 중위소득 60% 기준에 의한 저임금근로자로 기준년도는 1995년임. ECHP 4는 중위소득 2/3 기준으로 기준년도는 2000년이며 3년 이동평균값으로 구함.

자료: Peña-Casas and Latta(2004) p. 32, 표 6 및 p. 33, 표 7

EC(2004), p. 168, 표 51.

OECD(1996), p. 72, 표 3.2.

한편 저임금노동의 비중도 중요하지만 저임금노동의 지속기간도 중요하다. 이와 관련해서 일반적으로 유럽에서 장기실업이 사회적 배제의 주요 요인이라면 자유주의형, 특히 미국에서 장기간 지속되는 저임금과 근로빈곤에 따르는 저임금(빈곤)합정이 중요한 사회적 배제의 원인으로 지적되어 왔다.

OECD 국가의 저임금노동의 동학에 관한 국제비교연구로는 OECD Employment Outlook 1996에 담긴 연구가 있고, EU국가에 대해서는 Employment in Europe 2004에 담긴 연구가 가장 최근의 것이다. 오래된 자료이기는 하지만 OECD(1996)로부터 1986년에서 1991년 사이의 저임금 근로자의 이동방향을 알 수 있다(<표 5-6>).

<표 5- 6> 저임금 풀타임노동자의 비중과 이동방향(1986→1991)

단위: %

	덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	이태리
비중(86)	6.5	5.0	18.7	11.0	17.7	27.5	10.0
비풀타임	25.7	31.6	40.5	26.2	13.3	39.2	10.8
저임금	6.0	10.5	15.5	23.2	33.8	33.9	19.4
중간임금	43.1	34.2	29.7	35.4	34.6	17.2	52.0
고임금	25.2	23.7	14.3	14.8	18.3	9.7	17.8

주. 저임금은 중위임금의 0.65미만, 중간임금은 중위임금의 0.65~0.95, 고임금은 중위임금의 0.96 이상으로 정의

자료: OECD(1996), pp. 89-90, 표 3.9.

<표 5-6>에 의하면 사회민주주의형 국가들과 이태리에서 저임금노동자의 상위임금계층으로의 이동이 가장 활발하고 미국에서 이동이 가장 낮은 수준을 보인다. 이는 최초 시점부터 5년 이후에 측정된 자료라는 점에서 미국에서 저임금합정의 문제가 다른 나라들보다 상당히 심각하다는 점을 보여준다.<sup>15)</sup>

유럽국가를 대상으로 한 *Employment in Europe 2004*는 저임금노동 비중에 따라 국가를 세 집단으로 나누어 상위임금계층으로의 탈출률의 누적분포를 보여주고 있다. 이에 따르면 자유주의형에 속하는 영국은 조사대상 국가 가운데 저임금 근로의 비중이 가장 높을 뿐만 아니라 상위임금계층으로의 탈출률도 다른 저임금노동 비중이 높은 나라들에 비해 가장 낮게 나타난다. 전체 조사 대상 국가 가운데 가장 탈출률이 낮은 나라는 독일이지만 독일의 경우 <표 2.5>의 ECHP 4에서 드러나듯이 저임금근로의 비중이 중간에 속하는 나라에 속한다. 저임금근로의 비중이 낮은 국가들은 공통적으로 상위임금계층으로의 탈출률도 높게 나타난다.

이상의 결과를 정리하면 사회민주주의형의 국가들이 고용성과 측면 뿐만 아니라 저임금노동의 비중이라는 측면에서 가장 나은 성과를 보인다고 볼 수 있다. 자유주의형은 고용성과는 우수하지만 저임금노동의 비중이 높고 저임금노동으로부터의 탈출도 다른 나라에 비해 낮아서 저임금합정의 가능성 - 특히 미국의 경우 - 이 높다. 대륙유럽형과 남유럽형은 내부의 차이가 큰데, 대체로 고용성과 측면에서는 가장 낮게 나타나고, 저임금노동 측면에서는 자유주의형과 비슷하거나 약간 우월하다. 대륙유럽형 내에서는 고용률 측면에서는 독일이, 저임금노동 측면에서 프랑스가 더 나은 성과를 보인다. 남유럽형 내에서는 고용성과 측면은 스페인이, 저임금 측면은 이태리가 우수하다. 스페인의 고용성과는 대륙유럽형의 프랑스보다 낮고 이태리는 저임금노동이 사민주의국가들과 비슷한 수준으로 양호하게 나타난다.

Esping-Anderson(1999)은 각 나라의 고용성과의 차이는 복지체제가 탈산업화사회로 이행하는 과정에서 채택한 대응의 결과로 해석한다. 사회민주

---

15) Freeman(1996)은 1980년대와 1990년대의 저숙련 남성 노동시장의 붕괴가 미국에서 높은 범죄율과 다른 서구국가들의 급여에 의존하는 장기실업자 만큼의 규모가 감옥에 가 있는 현상을 설명해 준다고 한다.

주의형은 공공부문이 직접 공급하는 사회서비스 및 유연한 노동시장과 적극적 노동시장 정책을 통해 일자리 창출과 소득의 평등을 달성할 수 있었는데 이는 높은 조세부담에 대한 국민들의 동의에 기초한 것이다. 한편 자유주의형은 유연한 노동시장에서 만들어지는 저임금의 개인서비스를 통해 일자리 창출에는 성공했지만, 소득불평등의 문제를 안게 되었다. 반면 대륙 유럽형은 주 소득원인 핵심연령 남성의 고용보호와 소득의 평등을 동시에 추구했기 때문에 저임금의 서비스 일자리 창출에 실패한 것으로 해석한다.

#### 제4절 분배 체제와 근로빈곤층

복지체제가 근로빈곤에 미치는 효과는 앞 절에서 살펴본 일차분배 뿐만 아니라 국가를 통한 재분배를 거친 결과를 통해서 최종적으로 드러난다. 이는 통계적으로는 시장소득과 가처분소득의 차이를 통해서 측정할 수 있다.

복지체제와 근로빈곤의 관계를 다룬 연구로는 유럽의 근로빈곤 문제를 가장 포괄적으로 다룬 Peña-Casas and Latta(2004)가 있다. 그러나 이 연구는 복지국가에 의한 소득재분배가 미치는 효과를 직접 다루지는 않고 있다. 이외에도 생산가능인구를 대상으로 한 빈곤연구나 실업과 빈곤에 대한 연구들을 통해서 국가가 근로빈곤에 미치는 효과를 가늠해 볼 수 있다. 복지체제가 실업자의 빈곤에 미치는 효과에 관한 연구는 Nolan et al.(2000)이 있고, 복지체제가 빈곤에 미치는 효과에 관한 연구로는 Layte and Whelen(2002)이 있다. 복지체제나 근로빈곤을 다룬 것은 아니지만, 다수의 OECD 국가를 대상으로 한 가장 최근의 빈곤연구는 Förster and d'Ercole(2005)이 대표적이다. 이외에 빈곤의 동학에 관한 연구로는 Oxley et al.(2000)을 들 수 있고, Layte and Whelen(2002)도 빈곤의 동학을 다루고 있다.

Peña-Casas and Latta(2004)의 연구가 직접 조세와 사회보장제도를 통한

재분배의 효과를 다룬 것은 아니지만 이미 소개한 실업자와 취업자의 근로빈곤율(<표 5-1>), 저임금근로자 비중(<표 5-5>)을 통해서 복지체제가 근로빈곤에 미치는 효과를 개략적으로 파악해 볼 수 있다. <표 5-1>에 의하면 1999년에 실업자에 대한 보호를 통한 근로빈곤의 완화 효과가 사회민주주의형 국가에서 가장 크고, 대륙유럽형이 그 다음, 자유주의형과 남유럽형에 속하는 국가에서 가장 낮다.

덴마크, 스웨덴, 독일, 프랑스, 영국, 아일랜드를 대상으로 실업자에 대한 복지체제의 빈곤완화효과를 다룬 Nolan et al.(2000)에 따르면 1990년대 초반에 덴마크에서 빈곤완화효과가 가장 크고, 영국에서 그 효과가 가장 낮다. 나머지 국가들은 대체로 비슷한데, 대륙유럽형에 속하는 독일이 성과가 낮다. 스웨덴의 성과가 낮고 아일랜드의 성과가 독일보다 우월하다는 점이 Peña-Casas and Latta(2004)의 결과와 다른데 두 연구 모두 ECHP자료를 이용했다는 점에서 두 연구에서 다른 시기의 차이가 영향을 미친 것으로 보인다. Nolan et al.(2000)의 연구에서도 1980년대와 1990년대에 복지체제의 빈곤완화 효과가 같은 나라에서도 서로 다르다는 점이 이를 뒷받침한다. 두 연구에서 공통적인 것은 덴마크에서 실업자 보호제도를 통한 빈곤완화 효과가 가장 크고, 영국의 성과가 낮다는 점이다.

저임금노동자 비중(<표 5-5>)과 근로자의 근로빈곤율(<표 5-1>)은 근로자에 대한 조세 및 사회보장제도의 빈곤완화효과를 간접적으로 보여준다. 이에 따르면 사회민주주의형인 덴마크와 스웨덴의 경우 저임금근로의 비중도 낮고 국가에 의한 재분배를 통해 근로빈곤률은 더 낮아진다. 대륙유럽형인 독일과 프랑스는 저임금노동자의 비중은 10%대 중반으로 상대적으로 높지만 근로자의 빈곤율은 각각 5%와 6%로서 상당히 낮아진다. 자유주의형도 저임금노동자의 비중은 20% 내외지만 근로자의 빈곤율은 7%로 상당히 낮다. 남유럽형에 속하는 스페인의 경우 10%대 중반으로 저임금노동자 비중이 높지만 역시 근로빈곤율은 7%로 상당히 낮아진다. 그

런데, 이탈리아의 경우 저임금노동자 비중이 상대적으로 낮은 편에 속하지만 근로자의 빈곤율은 8%로 본 연구에서 비교하고 있는 유럽 7개국 가운데 가장 높게 나타난다. Peña-Casas and Latta(2004)에서 이태리의 저임금 노동자에 대한 세율이 스웨덴, 독일과 함께 가장 높은 집단에 속하는 반면 복지제도는 취약하다고 지적하고 있다는 점에서 이러한 결과가 나타난 이유를 유추해 볼 수 있다.

실업자와 취업자뿐만 아니라 비경제활동인구까지 모두 포함해서 생산가능인구가 가구주인 가구를 대상으로 조세 및 소득보장제도의 빈곤완화효과를 다룬 Förster and d'Ercole(2005)를 통해서 위의 결과를 보완할 수 있다. 우선 위의 연구에서 다루지 않은 미국의 경우 같은 자유주의형에 속하는 영국보다 조세 및 재분배의 빈곤완화효과가 낮게 나타난다. 1990년대 중반과 2000년 모두 미국은 영국보다 생산가능인구의 시장소득 기준 빈곤율이 낮지만 가처분소득 기준 빈곤율은 현저히 높다.

또한 이 연구에 따르면 거의 대부분의 OECD국가에서 1990년대 중반에 비해 2000년도에 상대빈곤율이 증가했다. 프랑스와 독일, 이태리, 그리스, 노르웨이를 제외한 많은 나라에서 빈곤율 증가에 가장 크게 기여한 것이 조세 및 소득보장제도의 빈곤축소 효과가 약화된 것이다. 이는 이 시기에 많은 나라에서 근로유인정책을 확대했음에도 불구하고 이 정책이 아직 기대한 만큼 효과를 나타내지 못하고 있다는 점을 시사해 준다. Peña-Casas and Latta(2004)에 따르면 근로유인정책이 효과를 거두기 위해서는 해결대상이 되는 문제의 규모가 크고, 노동공급을 늘릴 만큼 충분한 유인이 제공되어야 하며 노동시장에 충분한 수요가 있어야 한다는 조건이 충족되어야 한다. 만일 이러한 조건이 충족되지 않으면 소득보장제도를 축소시켜서 오히려 빈곤위험이 커지는 부정적인 효과가 나타나 수 있다.

다음으로 복지체제가 동태적인 빈곤의 변화에 미치는 효과를 살펴보자. Layte and Whelen(2002)과 Oxley et al.(2000)은 빈곤으로의 진입과 탈출에

서 복지급여의 역할이 차지하는 비중을 보여준다. 이 결과는 <표 5-7>에 정리되어 있다.

<표 5- 7> 빈곤으로의 진입·탈출과 복지급여의 역할

단위: %

		덴마크	스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	이태리	스페인
Layte and Whelen	진입	21.9	-	4.8	11.5	13.4	-	5.8	4.9
	탈출	20.1	-	3.4	15.7	2.4	-	13.7	4.1
Oxley et al.	진입	-	24.0	21.4	-	34.1	7.8	-	-
	탈출	-	30.6	27.9	-	40.9	7.9	-	-

주. Layte and Whelen(2002)의 빈곤기준은 중위소득의 70%이며 복지급여와 소득이 같이 바뀐 경우는 제외, Oxley et al.(2000)의 빈곤기준은 중위소득 50%이며 복지급여와 소득이 같이 바뀐 경우도 포함되어 있음.

자료: Layte and Whelen(2002) p. 14, 표 10 및 표 11, Oxley et al.(2000) p. 24, 표 4

두 자료의 기준이 다르기 때문에 수치를 직접 비교할 수는 없지만 대체적인 경향은 파악할 수 있다. 우선 덴마크의 경우 복지급여의 증감이 빈곤으로부터의 탈출과 진입에 가장 큰 영향을 미치는 나라로 나타나는 반면 남유럽형의 경우 복지급여의 역할이 작다. 한편 독일의 경우 Layte and Whelen(2002)에서 남유럽형보다 더 복지급여의 영향이 작다. 그러나 Oxley et al.(2000)에서는 스웨덴과 거의 유사한 수준을 보인다. 이는 두 연구에서 사용한 자료의 차이나, 빈곤기준의 차이에 기인한 것으로 보인다. 영국의 경우에도 두 연구에서 빈곤으로부터의 탈출에 미치는 효과의 차이가 크게 나타난다는 점에서 빈곤기준과 각 나라의 복지급여 기준 사이의 차이가 영향을 미쳤을 가능성이 높은 것으로 보인다. 한편 미국의 경우 복지급여의 역할이 매우 작아서 같은 자유주의형에 속하는 영국과 큰 차이를 보인다. 대체로 정태적인 빈곤완화 측면에서나 동태적인 빈곤의 변화



와 관련해서 사회민주주의형, 특히 덴마크에서 복지국가를 통한 재분배의 효과가 크게 나타나고 남유럽형과 자유주의형, 특히 미국에서 복지국가의 역할이 작게 나타난다. 대륙유럽형에서 복지국가의 역할은 중간 수준이다.

### 제5절 소결

이 장에서는 복지체제와 근로빈곤의 관계에 대해 문헌연구를 중심으로 살펴보았다. 실증적인 분석은 제3장부터 다룰 것이다. 여기에서는 우선 Esping-Anderson(1990)에서 제시한 복지체제 유형과 이후의 체제 유형에 관한 여러 연구들을 고려하여 서구 복지체제를 사회민주주의형, 대륙유럽형, 자유주의형, 남유럽형의 네 가지로 나누었다. 또한 복지체제를 구성하는 세 가지 축인 국가, 시장, 가족 가운데 국가와 시장에 초점을 맞추어 노동시장 체제가 일차 분배 영역에서 미치는 효과와 복지국가가 재분배를 통해 미치는 효과를 나누어서 살펴보았다. 각각의 주요 결과들은 다음과 같다.

우선 노동시장 체제 측면에서는 사회민주주의형, 특히 덴마크가 고용성과 뿐만 아니라 저임금노동자 비중에서 가장 우수한 성과를 보인다. 노동시장이 유연한 자유주의형은 고용성과 측면에서는 우월하지만 저임금노동자의 비중이 높고 장기간 저임금 상태를 벗어나지 못하는 저임금함정의 우려도 높다. 특히 미국에서 이러한 문제가 심각하다. 대륙유럽형과 남유럽형 내부에서는 나라마다 차이가 큰데 대체로 고용성과 측면에서는 가장 성과가 좋지 않고, 저임금노동은 자유주의형과 비슷하다.

복지국가를 통한 재분배의 효과에서도 사회민주주의형이 가장 좋은 성과를 보이는 것으로 나타났다. 특히 덴마크의 성과가 우수하다. 최근 덴마크는 높은 노동시장 유연성과 실업자에 대한 높은 수준의 보호, 평생학습에 대한 투자를 결합한 황금률 삼각형(Golden Triangle), 즉 유연안정성

(flexicurity)을 통해 우수한 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있는데 이러한 성과가 근로빈곤 측면에서도 명확히 드러났다(EC, 2006). 복지국가를 통한 재분배의 효과가 낮은 것은 남유럽형과 자유주의형이고, 특히 미국에서 가장 낮다. 대륙유럽형은 노동시장 체제의 성과 측면에서는 부정적이었지만 복지국가의 역할은 오랫동안의 복지국가의 역사적 전통의 영향으로 중간 수준으로 나타났다.

우리나라의 복지체제, 혹은 더 넓게 동아시아의 복지체제에 대한 여러 논의들이 있으나 아직 서구에서의 유형 구분만큼 대체로 수렴되는 유형론은 없는 것으로 보인다. 다만 제도의 성숙이나 실질적인 보호의 수준을 논의로 하고 복지제도의 특징들만 고려한다면 Esping-Anderson(1990)에서 제시한 대륙유럽형(남유럽형 포함)의 조합주의와 자유주의형의 혼합형이라는 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 사회보험 중심의 복지제도와 아동수당 및 실업부조, 질병급여가 없다는 점이 이러한 판단의 근거이다.

노동시장제도의 특징에서 나타나는 높은 자영업 비중이나 노동시장의 이중화, 가족주의와 사회서비스에서의 높은 가족의존도 등은 대륙유럽형 내에서도 남유럽형에 가까운 특징이라고 볼 수 있다. 따라서 전체적으로 복지제도 측면에서는 혼합형의 성격을 갖고 있고, 제도성숙이나 실질적인 보호수준에서는 최근의 빠른 성장에도 불구하고 아직 성숙한 복지국가의 단계에 이르지 못하는 상태라고 보아야 할 것이다.

1997년 말의 외환위기 이후 지난 10년간 노동시장에서 양극화 현상이 심화되었고, 한국의 복지체제가 아직 미성숙한 단계에 머물고 있기 때문에 우리나라에서 근로빈곤 문제가 앞에서 살펴본 여러 유형의 복지국가들과 비교할 때 상당히 심각한 상황에 놓여 있을 것으로 예상할 수 있다. 이에 대해서는 제5장에서 한국의 근로빈곤에 대한 실증분석을 통해 자세히 살펴볼 것이다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구결과의 함의

본 연구는 향후 주목해야 할 연구과제인 근로빈곤층 문제에 대한 국제 비교 관점에서의 실증분석을 위한 틀을 마련하는데 목적이 있다. 그리고 이러한 목적에 따라, 유럽의 근로빈곤층에 초점을 맞추어, 규모와 실태 그리고 발생원인의 문제를 살펴보았다. 연구결과는 다음과 같은 시사점을 제공하는 것처럼 보인다.

첫째, 근로빈곤층 문제는 각국의 고용체제(Employment Regime)와 복지체제(Welfare Regime)의 조합에 의해 고유한 특성을 갖게 된다는 점을 지적할 수 있다. 그리고 이러한 특성은 노동시장의 유연화 정도, 저임금노동의 비중, 자영업자의 비중, 맞벌이가구의 비중, 경제활동인구의 교육수준 또는 인적자본 등에 의해 영향을 받으며, 가구단위에서 빈곤문제를 억제할 수 있는 각종 복지제도에 의해서도 영향을 받게 된다. 이러한 관점에서 보면, 우리사회의 근로빈곤층 문제는 노동시장의 이원화와 유연화가 동시에 진행되는 양상을 보이고 있으며, 자영업자의 비중이 매우 높아 각종 사회보장제도의 운영에 장애가 존재하며, 여성의 경제활동참여를 촉진할 수 있는 고용정책과 복지정책이 취약하여 가구단위에서 저임금의 충격을 완충시키는데도 한계가 있음을 지적해야 할 것이다. 이는 가구 내 저임금근로자가 2인 이상이 되도록 하는 정책을 추진하더라도, 그것이 근로빈곤층의 문제를 해결하는 궁극적인 방법이 될 수 없음을 의미한다. 이

점에서 한국 근로빈곤층 문제는 고용정책과 복지정책의 유기적 연계와 점진적인 확장이 매우 중요한 것이다.

둘째, 한국 근로빈곤층에 대한 연구를 위해서는 근로빈곤층 개념에 대한 합의가 필요하며, 이를 위해서는 유럽연합이 권고하고 있는 방식을 택할 필요가 있다. 그것은 정책적으로 접근하기 용이한 동질적인 집단을 포착하는 동시에, 기존 근로빈곤층 개념을 통해서는 포착하지 못하는 실업자 및 비경제활동인구에 대한 접근을 가능하게 하기 때문이다. 달리 표현하면, 이 개념은 현재 우리사회에서 활용하고 있는 근로능력빈곤층 개념을 보완하는 역할 또한 할 수 있을 것으로 기대된다. 이처럼 근로빈곤층 개념에 대한 합의를 도출하는 것은 향후 연구결과의 공유와 누적을 위해 반드시 필요한 과제라고 말할 수 있다.

셋째, 한국 근로빈곤층 문제가 갖는 특수성에 천착하는 것이다. 물론 근로빈곤층은 개념에 대한 합의를 통해 이러한 문제의 대부분을 해소할 수 있다. 그럼에도 한국 근로빈곤층이 외국의 근로빈곤층과 비교할 때, 나타나는 특수성은 각종 지원정책을 마련함에 있어 신중하게 고려해야 할 사항이라고 말해야 할 것이다. 그것은 취업빈곤층으로 분류했을 때, 과도하게 대표되는 노인취업인구의 비중, 고령의 영세자영업자 비중, 비경제활동인구로 분류되어 좀처럼 포착되지 않은 여성근로연령집단 등이 그것이다. 이는 한국의 근로빈곤층을 취업상태만으로 파악하는 경우, 미국이나 유럽과 다른 매우 상이한 특성을 가진 집단으로 나타난다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 특성은 동질적인 집단을 대상으로 정책을 설계하는데 부정적인 영향을 미치게 된다.

넷째, 향후 근로빈곤층 문제에 대한 국제비교 연구는 유럽과 미국 그리고 아시아의 주요 국가들과의 비교에 주목할 필요가 있다. 그것은 보다 다양한 고용체제와 복지체제를 갖추고 있으며, 초기조건(Initial Conditions)이 유사한 국가들과의 비교연구를 통해 우리사회가 필요로 하는 정책적

시사점을 도출할 수 있다고 판단되기 때문이다. 물론 이러한 연구를 위해서는 각국의 근로빈곤층 관련 데이터에 대한 접근이 매우 중요하며, 이것이 가장 큰 걸림돌로 작용할 개연성을 배제할 수 없다. 그럼에도 향후 우리사회가 근로빈곤층 문제를 둘러싸고 사회보장제도 또는 더 나아가 복지체제의 향방을 논의하기 위해서는 이러한 작업을 우회할 수 없을 것이라고 판단된다.

다섯째, 근로빈곤층 국제비교연구를 위해서는 국내의 관련 데이터의 정비가 시급하다는 것이다. 현재 가용할 수 있는 많은 통계데이터는 질의 문제보다 그것이 담고 있는 정보와 서로 연계(matching)할 수 있는 구조에 있다고 여겨진다. 예를 들면, 본 연구에서 활용했던 전국가계조사자료와 경제활동인구조사자료는 향후 근로빈곤 문제를 연구함에 있어 필수적인 자료라고 말할 수 있다. 그것은 패널화된 데이터는 아니지만, 일정한 규모와 신뢰성을 가진 횡단면 자료로서 가구소득과 개인의 취업상태에 대한 정보를 종합해야 하는 근로빈곤층 연구에 적합하기 때문이다. 아울러 근로빈곤층 연구를 활성화하기 위해서는 관련 패널데이터의 정비 또한 시급하다고 판단된다.

## 제2절 향후의 연구과제

끝으로 이 연구를 수행하는 과정에서 얻은 시사점을 토대로 향후 연구에 도움이 될 것으로 기대되는 몇 가지 언급을 하고자 한다. 그것은 근로빈곤층의 발생원인은 복지체제와 고용체제의 특성에 따라 분석하는 방법에 관한 것이다. 참고로 아래 내용은 Lohmann이 제시하는 분석틀을 참조하였다. 이 분석틀은 빈곤과 근로빈곤에 영향을 미치는 요인을 초기 경제·사회조건(Initial Conditions)과 정책적 효과로 구분하고, 다양한 요인과 그것이 근로빈곤에 미치는 영향에 대한 기존 연구결과를 통해 가설을 수

립하는 형태로 이루어져 있다.

아래 <표 6-1>에서 초기조건은 특정한 산업구조와 노동시장구조, 가구 특성과 개인특성이 각국의 근로빈곤율에 어떠한 영향을 미치는지를 말해주는 것이고, 정책적 효과란 고용정책과 복지정책이 근로빈곤율에 어떠한 영향을 미치는지 말해주는 것이다. 각각의 요인이 근로빈곤율이 어떠한 방향으로 영향을 미치는지에 대해서는 (+)와 (-)로 구분하여 표기하였다. 물론 영향력의 방향과 관련해서는 국가에 따라 예외적인 경우가 존재할 수 있다. 하지만 이 방향은 많은 선행연구결과를 통해 전체 유럽국가에서 평균적으로 나타나는 경향을 지칭하는 것이다.

이 표의 해석에 있어 초기조건과 정책적 효과가 상호작용을 한다는 점에 주목해야 한다. t시점의 경제·사회조건은 t-1시점의 정책에 의해 나타난 결과로 해석할 수 있기 때문이다. 물론 어느 하나가 다른 하나의 원인으로 작용하는 인과관계를 설정하기에는 한계가 있다. 다만 이 표를 통해 강조하고자 하는 것은 이처럼 다양한 요인들이 결합하여 각국 고유의 근로빈곤층의 규모, 즉 근로빈곤율이 결정된다는 점이다.

그리고 표에 제시된 각 요인이 빈곤율 또는 근로빈곤율에 미치는 영향은 다음과 같이 해석할 수 있을 것이다. 표 좌측의 화살표는 해당 요인의 수치 또는 비중이 커진다는 전체를 의미하고, 바로 우측의 양(+) 또는 음(-)은 그 효과가 긍정적 또는 부정적으로 나타난다는 것을 의미한다. 예를 들면, 탈산업화가 진행되고, 1차 산업의 비중이 높을수록 빈곤율 증가에 영향을 미치며, 실업자, 비임금근로자, 저임금근로자 비중이 높을수록 빈곤율 증가에 영향을 미치며, 가구규모가 클수록 빈곤율이 높아지고, 가구 내 취업자 수가 증가할수록 빈곤율이 감소할 개연성 크다. 그리고 개인의 교육수준과 기술숙련도가 높을수록 빈곤율이 감소할 개연성이 크다는 점을 의미하는 것이다.

〈표 6- 1〉 근로빈곤층 발생의 주요 원인

경제사회조건 (Initial Conditions)		정책적 효과 (Policies Effects)		최종결과
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업 구조</li> <li>- 서비스산업 ↗ (+)</li> <li>- 1차 산업 ↗ (+)</li> </ul>	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용정책</li> <li>- 실업급여 (-)</li> <li>- ALMP (-)</li> <li>- EITC (-)</li> <li>○ 복지정책</li> <li>- 복지관대상 (-)</li> <li>- 아동수당 (-)</li> <li>- 가족수당 (-)</li> <li>- 연금 (-)</li> </ul>	⇒	빈곤율 근로빈곤율
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동시장 구조</li> <li>- 경제활동참가율 ↗ (-)</li> <li>- 비임금근로자 ↗ (+)</li> <li>- 실업자 비중 ↗ (+)</li> <li>- 저임금근로자 ↗ (+)</li> <li>- 노조가입율 ↗ (-)</li> <li>- 중앙임금협상 유무 (-)</li> <li>- 최저임금제 존재 (-)</li> </ul>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가구특성</li> <li>- 가구규모 ↗ (+)</li> <li>- 취업자 수 ↗ (-)</li> <li>- 여성고용 비중 ↗ (-)</li> <li>- 재산소득 비중 (-)</li> <li>- 사회적 자본 ↗ (-)</li> </ul>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인특성</li> <li>- 성별(여성) (+)</li> <li>- 연령 ↗ (±)</li> <li>- 교육수준 ↗ (-)</li> <li>- 취업상태 (±)</li> <li>- 기술숙련도 ↗ (-)</li> </ul>				

자료: Lohmann(2006)의 자료를 가공

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 구인회. 2005. “빈곤의 동태적 분석 : 빈곤지속기간과 그 결정요인”, 『한국사회복지학』, 제57권(2), 351-374.
- 구인회. 2002. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행 : 경제위기 이후의 시기를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 제48권, 82-112.
- 금재호·조준모(2001), “외환위기 진후의 노동시장 불안정성에 대한 연구”, 『노동경제논집』, 제24권 제1호
- 노대명·이현주·강신욱(2006a), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명 외(2006b), 『자활지원 법률체계 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명·최승아(2004), 『한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원
- 이병희(2006), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국노동연구원
- 전병유(2002), 『경제위기 전후 고용안정의 변화』, 한국노동연구원
- 홍경준(2004), ‘빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로’, 제5차 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원
- 황덕순. 2001. “경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석”, 『노동정책연구』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2005), ‘근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사점’, 한국사회복지학회 추계 공동학술대회 발표논문, 2005년 10월
- 황수경(2006), “고령화사회에서의 임금구조 및 경력개발”, 한국노동연구원, 『고령화사회의 노동시장』, 2006년 8월 31일 토론회 발표논문
- 노동부 최저임금위원회(2003), 『저임금근로자들과 노동빈민층에 대한 비교분석: EU국가 및 노르웨이 등 16개국을 중심으로』



## 2. 외국문헌

- Aidt, T. and Tzannatos, Z.(2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, The World Bank
- Amable, B.(2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press
- Anttonen, A. and Sipilä J.(1996), "European Social Care Services: Is IT Possible to Identify Models?", *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 2, pp. 87-100.
- Auer, P. and Cazes, S.(2003), "The Resilience of the Long-term Employment Relationship", Auer. P. and Cazes, S. eds, *Employment Stability in and Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, ILO, pp. 22-58.
- Bahle, T.(2003), "The Changing Institutionalization of social services in England and Wales, France, Germany: Is the Welfare State on the Retreat?" *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-20.
- Bardone, Laura & Guio, Anne-Catherine(2005), "In-Work Poverty: New commonly agreed indicators at the EU level", *Statistics in focus: Population and Social Conditions*, may 2005
- Betti, Gianni & Bruno Cheli & Achille Lemmi & Nicoletta Pannuzi(2005), "Estimating the dynamics of poverty in Europe via a TFR approach: the experience of the second half of the nineties", Paper to the 1st Meeting of the Society for the Study of Economic Inequality, Palma de Mallorca, Spain, July 20~22 2005
- Bison, I. and Esping-Anderson, G.(2000), "Unemployment, Welfare Regime and Income Packaging", Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 69-86.
- Cappellari, Lorenzo(2002), "Do the Working Poor Stay Poor?: An Analysis of Low Pay Transitions in Italy", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.64 n.2
- Caritas Suisse(1998), "Les working poor en Suisse: ils sont pauvres, et pourtant ils travaillent: Prise de position de Caritas Suisse", Editions Caritas, Lucerne 1998

- Concialdi, Pierre(2001), "Bas Salaires et Travailleurs pauvres", *Les Cahiers Francais*, n.304, septembre 2001
- Esping-Anderson, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press
- \_\_\_\_\_ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press
- European Commission(2004), *Employment in Europe 2004: Recent Trends and Prospects*, EC
- \_\_\_\_\_ (2006), *Employment in Europe 2006*, EC
- Förster, M. and d'Ercole, M. M.(2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD
- Fouarge, Didier and Layte, Richard(2005), "Welfare Regimes and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe", *Journal of Social Policy*, vol.34, n.3 2005
- Freeman, R. B.(1996), "Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It?", *NBER Working Paper Series 5451*, NBER(National Bureau of Economic Research)
- Frick, Joachim R. & Büchel, Felix & Krause, Peter(2000), "Public Transfers, Income Distribution, and Poverty in Germany and in the United States", in Hauser, Richard/ Becker, Irene(ed.), *The Personal Distribution of Income in an International Perspective*, Berlin/ Heidelberg: Springer
- Gallie, C. and Paugam, S.(2000), "The Experience of Unemployment in Europe: The Debate", Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 1-22
- Gallie, D.(2002), "The Quality of Working Life in Welfare Strategy", Esping-Anderson, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, pp. 96-129
- Gardiner, Karen & Millar Jane(2006), "How Low-Paid Employees Avoid Poverty: An Analysis by Family Type and Household Structure", *Journal of Social Policy*, vol.35 n.3, 2006
- Hall, P. A. and Soskice, D.(2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism", Hall, P. A. and Soskice, D. eds., *Varieties of*

- Capitalism*, Oxford University Press, pp. 1-68.
- Howell, David and Huebler, Friedrich(2001), "Trends in Earnings Inequality and Unemployment Across the OECD: Labor Market Institutions and Simple Supply and Demand Stories", Center for Economic Policy Analysis(CEPA), *Working Paper Series I: Economic Policy Analysis*, Working Paper No. 23, May 2001
- Ian Dennis & Anne-Catherine Guio(2004), "Poverty and Social Exclusion in the EU", *Statistics in Focus*, n.16 2004
- Ioakimoglou, Elias & Soumeli, Eva(2002), "Low-wage workers and the 'working poor'", *European Industrial Relations Observatory*
- Kapsos, Steven(2004), "Estimating growth requirements for reducing working poverty: Can the world halve working poverty by 2015?", ILO Employment Strategy Papers, vol.14 2004
- Kenworthy, Lane(1999), "Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment", *Social Forces*, Vol. 77, No. 3. Mar. 1999
- Layte, R. and Whelen, C. T.(2002), "Moving In and Out of Poverty: The Impact of Welfare Regimes on Poverty Dynamics in the EU", *EPAG Working Papers* No. 30, EPAG(European Panel Analysis Group)
- Lelievre, Michele & Marlier, Eric & Petour Patrick(2004), "Un Nouvel Indicateur Europeen: Les Travailleurs Pauvres", Univ. de Paris I, Colloque <Acces inegal a l'Emploi et a la Protection Sociale", Paris 16~17 september 2004
- Lohmann, Henning & Ive Marx(2005), "The Different Faces of in-work-poverty across Welfare State Regimes", Workshop "Working Poor in Western Europe", November 4-5 2005, Cologne
- Lohmann, Henning(2005), "Employment Transitions and Poverty Dynamics in Europe: Exit from Poverty or Working Poor", Paper presented at the "2005 Conference of the EuroPanel Users Network(EPUNet), 30 June - 2 July 2005, Colchester, UK.
- Lohmann, Henning(2006), "Working Poor in Western Europe: What is the influence of the Welfare State and Labour Market Institutions?", Paper presented at the "2006 Conference of the EuroPanel Users Network(EPUNet), 8-9 May 2006, Barcelona, Spain.

- Maître, Bertrand & Whelan, Christopher T. & Nolan, Brian(2003), "Female Partner's Income Contribution to the Household Income in the European Union", University of Essex, *ISER Working Papers* 2003-43
- Marlier, Eric & Ponthieux, Sophie(2000), "Les Bas Salaires dans les pays de l'UE", Eurostat, *Statistiques en Bref: Population et Conditions sociales*, novembre 2000
- Nolan, B., Hauser, R. and Zoyem, J.(2000), "The Changing Effects of Social Protection on Poverty", Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 87-106.
- OECD(1996), *Employment Outlook*, OECD
- \_\_\_\_\_(1999), *Employment Outlook*, OECD
- \_\_\_\_\_(2004), *Employment Outlook*, OECD
- \_\_\_\_\_(2007), *Employment Outlook*, OECD
- Oorschot, Wim van(2004), "Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980~2000", 『International Journal of Social Welfare』, vol.13 2004
- Oxley, H. Dang, T. T., and Antonlín, P.(2000), "Poverty Dynamics in Six OECD Countries", *OECD Economic Studies*, No. 30, pp. 7-52.
- Pena-Casas, R. and Latta, M. (2004), *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition
- Ponthieux, Sophie & Concialdi, Pierre(2000), "Bas Salaires et Travailleurs Pauvres: une Comparaison entre la France et les Etats-Unis", *Revue de l'IRES*, n.33, 2000
- Schafer, Claus(2000), "Baisse des Salaires; Pour un monde meilleur?", *Revue de l'IRES*, n.33, 2000
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang(2002), 『Working Poor in Europe : A Partial Basic Income for Workers?』, Basic Income European Network, 9th International Congress, september 2000.

[http://www.bls.census.gov/cps\\_ftp.html](http://www.bls.census.gov/cps_ftp.html)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>



연구보고서 2007-08

---

**근로빈곤층에 대한 국제비교 연구:  
실태와 정책을 중심으로**

---

발행일 2007년 12월 일                      값 6,000원

저 자 노 대 명 외

발행인 김 용 문

발행처 한국보건사회연구원  
서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)  
대표전화: 02) 380-8000  
<http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인 쇄 예원기획

© 한국보건사회연구원 2007

---

ISBN 978-89-8187-442-1 93330